



CANADA

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

3

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT SUITE

12: RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES
13: SERVICES D'INFORMATION

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

14: SERVICES D'ENSEIGNEMENT
15: SERVICES DE SANTÉ
16: PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE
17: LES POSTES
18: SERVICES DIVERS

3

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT SUITE

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

TOME 3

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT SUITE

•

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT



CANADA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

J. Grant Glassco
F.-Eugène Therrien
Watson Sellar

A Son Excellence

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Qu'il plaise à Votre Excellence

Nous, les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret en conseil du 16 septembre 1960 pour enquêter et faire rapport sur l'organisation et les modes de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et pour faire des recommandations au sujet des questions plus spécifiquement énoncées dans le décret du 16 septembre 1960: Avons l'honneur de présenter à Votre Excellence le rapport que voici.

J. Grant Glassco
PRÉSIDENT

F.-Eugène Therrien

Watson Sellar.

Le 3 décembre 1962



CANADA

Élisabeth Deux

PAR LA GRÂCE DE DIEU ⚜

Reine

DU ROYAUME-UNI, DU CANADA ⚜ ET DE SES AUTRES ROYAUMES ET TERRITOIRES, CHEF DU COMMONWEALTH, DÉFENSEUR DE LA FOI ⚜

SUPPLÉANT DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL

SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL

A TOUS CEUX À QUI LES PRÉSENTES PARVIENDRONT OU QU'ICELLES POURRONT DE QUELQUE MANIÈRE CONCERNER,

Salut

VU les dispositions de la première partie de la Loi sur les enquêtes, au chapitre 154 des Statuts revisés du Canada, 1952, en vertu desquelles Son Excellence le Gouverneur en conseil, par le décret C.P. 1960-1269 du seizième jour de septembre de l'an de grâce mil neuf cent soixante, dont copie est ici jointe, a autorisé la nomination de nos Commissaires, y et ci-après désignés, pour qu'ils fassent enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et qu'ils y recommandent les modifications qui, à leur avis, favoriseraient le mieux l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la conduite des affaires de l'État et surtout, mais sans restreindre la portée générale de ce qui précède, qu'ils fassent rapport sur les mesures à prendre pour les fins suivantes:

- Supprimer le double emploi et le chevauchement des services;
- Supprimer le travail inutile ou non économique;
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies grâce à une plus ample décentralisation du travail et de l'administration;
- Assurer une meilleure direction des ministères et organismes, ou d'une partie de ces derniers, en tenant compte de l'organisation des méthodes de travail, des pouvoirs et responsabilités définis et des mesures relatives à la formation;
- Tirer meilleur parti des mesures visant le budget, la comptabilité et autres questions financières en vue d'instaurer, dans les ministères et organismes, une direction plus efficace et plus économique;
- Assurer une efficacité plus grande et réaliser des économies en modifiant les relations entre les ministères et organismes du gouvernement, d'une part, et le conseil du Trésor et tout autre organisme central de régie ou de service du gouvernement d'autre part; et
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies au moyen d'une nouvelle répartition ou d'un regroupement des services de la fonction publique,

et a conféré à Nosdits Commissaires certains droits, pouvoirs et privilèges, comme on pourra mieux en juger en se reportant audit décret.

SACHEZ DONC MAINTENANT que, de et par l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous nommons, constituons et désignons par Notre présente proclamation, M. J. Grant Glassco, de la ville de Toronto, en la province d'Ontario; M. Robert Watson Sellar, de la ville d'Ottawa, en la province d'Ontario; et M. F.-Eugène Therrien, de la ville de Montréal, en la province de Québec, pour agir à titre de Nos Commissaires dans la poursuite de ladite enquête.

POUR, par lesdits J. Grant Glassco, Robert Watson Sellar et F.-Eugène Therrien, détenir et exercer lesdites fonctions et en jouir, durant Notre bon plaisir, avec les droits, pouvoirs, privilèges et émoluments attachés, de droit et en vertu de la loi, auxdites fonctions.

ET NOUS ordonnons, par les présentes, que la portée de l'enquête ne s'étende pas à l'institution du Parlement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et à recevoir, dans toute la mesure possible, l'aide des ministères et organismes du gouvernement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à adopter les moyens et méthodes qu'ils jugeront au besoin utiles pour la poursuite régulière de l'enquête et à siéger aux dates et aux endroits, au Canada, qu'ils pourront décider à l'occasion.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à retenir au besoin les services des avocats, du personnel et des conseillers techniques à des taux de rémunération et de remboursement sujets à l'approbation du Trésor.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de faire rapport au Gouverneur en conseil tout en ayant soin de présenter des rapports provisoires au fur et à mesure de l'enquête, le rapport définitif devant être présenté dans un délai de deux ans.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de déposer au bureau de l'Archiviste fédéral les documents et registres de la Commission, aussitôt qu'il sera raisonnablement possible de le faire après la conclusion de l'enquête.

ET DE PLUS NOUS nommons M. J. Grant Glassco président de ladite Commission.

EN FOI DE QUOI, Nous avons fait émettre Nos présentes Lettres Patentes et à icelles fait apposer le Grand Sceau du Canada.

TÉMOIN: L'honorable Patrick Kerwin, juge en chef du Canada et suppléant de Notre fidèle et bien-aimé major-général George-Philias Vanier, Compagnon de Notre Ordre du Service Distingué, à qui Nous avons décerné Notre Croix Militaire et Notre Décoration des forces canadiennes, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.

A OTTAWA, ce vingt-septième jour de septembre en l'an de grâce mil neuf cent soixante, le neuvième de Notre Règne.

Par ordre,

LE SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT,

C. Stein

Publié par
Roger Duhamel, m.s.r.c.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral
dont voici les adresses:

OTTAWA
Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
Édifice Mackenzie, 36 est, rue Adelaide

MONTRÉAL
Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

ou dans n'importe quelle librairie

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

Prix $6.00 N° de catalogue Z1-1960/4-3F

PRÉSENTATION: PAUL ARTHUR AND ASSOCIATES LIMITED • OTTAWA • CANADA

TABLE DES MATIÈRES

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT SUITE

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

12 RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 12: RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

L'étude détaillée des services d'analyse économique et de statistique du gouvernement fédéral a été effectuée par un groupe d'étude dirigé par le professeur E. F. Beach, PH.D., de l'*Université McGill*, Montréal.

Plusieurs personnes ont participé à cette étude à titre de membres du groupe et vos commissaires tiennent à leur témoigner leur reconnaissance; ce sont

Le professeur H. Scott Gordon, M.A., *Université Carleton*, Ottawa
Le professeur A. Asimakopulos, *Université McGill*, Montréal
M. Maxwell-Fisher, M.A., *Graham Associates Limited*, Montréal

Le présent rapport renferme aussi les résultats de l'enquête sur les méthodes externes du gouvernement fédéral et vos commissaires tiennent à remercier de leur concours les personnes suivantes:

M. Michel Chevalier, *Chevalier Associates*, Montréal
M. Philip Creighton, M.A., C.A., *The Thorne Group Ltd.*, Toronto
M. Charles R. Graham, B.SC., M.A., A.M., *Graham Associates Limited*, Montréal
M. Ian Malcolm Hamer, B.A.SC., P.ENG., Whitby (Ontario)
M. G. Ashley Hutchinson, B.SC., P.ENG., *Tek Plastics Limited*, Toronto
M. Gérard Larose, C.A., L.S.C., *McDonald, Currie & Co.*, Québec
M. H. O. Spindler, C.A., *McDonald, Currie & Co.*, Montréal
M. Peter E. Ross, B.COMM., *Compagnie de téléphone Bell du Canada*, Montréal
M. G. L. Fillipelli, B.SC., *The Consolidated Mining and Smelting Company of Canada Limited*, Montréal

Vos commissaires ont étudié un certain nombre de mémoires portant sur la question et il en est fait mention dans le dernier tome de leur rapport.

En remerciant de leur aide et de leurs conseils les personnes susmentionnées, vos commissaires ne veulent pas cependant leur imputer les constatations et les conclusions du présent rapport, dont ils assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral emploie environ 700 économistes et statisticiens de profession, sans compter les quelque 2,300 employés auxiliaires non spécialisés qui s'occupent aussi de travaux d'ordre économique et statistique. Il verse à ces 3,000 employés une rémunération annuelle d'environ 14 millions, dont les deux tiers à peu près vont à la statistique et le reste à l'analyse économique. Compte tenu des autres dépenses connexes, les services d'ordre économique et statistique coûtent environ 20 millions par an.

Le chiffre de la dépense est modeste, peut-être trop modeste, vu l'importance de ces services dans la bonne administration du pays ainsi que l'étendue et la diversité de l'activité fédérale. Les modifications et les améliorations que vos commissaires estiment nécessaire d'apporter à ce secteur d'activité se solderont, en fait, par une augmentation de la dépense. Il ne saurait en être autrement si l'on veut maintenir la valeur actuelle des travaux statistiques et répondre pleinement à des besoins pressants.

La Commission du service civil utilise les termes «économiste» et «statisticien» pour désigner des classes de fonctionnaires professionnels, mais ces deux classes sont loin de comprendre tous ceux qui font fonction d'économistes et de statisticiens dans le service public. Beaucoup de «professionnels» dans les autres classes, tels que les «chargés d'enquêtes sur les coalitions» ou les «agents du commerce», font effectivement œuvre d'économistes et, dans une moindre mesure, de statisticiens. D'autre part, certains professionnels classés comme économistes seraient mieux désignés autrement. Ainsi, par exemple, quelques ministères et organismes emploient des sociologues qu'ils doivent

classer avec les économistes parce que la classe de «sociologue» n'existe pas.

L'organisation de la recherche économique et statistique diffère de façon marquée d'un ministère ou organisme à l'autre. Les statisticiens de profession pratiquent surtout au Bureau fédéral de la statistique; ailleurs, il est rare d'en voir plus de deux ou trois ensemble. Les auxiliaires préposés à la statistique sont généralement plus dispersés dans les ministères et les organismes et y font ordinairement du travail courant de bureau. Les ministères de la Santé nationale et du Travail font exception à cette tendance de la statistique vers la centralisation.

Les économistes de profession sont beaucoup mieux distribués dans tout le service et on en trouve des groupes assez nombreux dans une douzaine d'endroits. L'Agriculture en emploie plus de 80, presque deux fois plus que le Travail, son plus proche émule. Il s'en trouve un bon nombre à la Banque du Canada et aux ministères du Commerce, des Finances et de la Santé nationale et du Bien-être social; des groupes un peu moins nombreux travaillent aux Pêcheries, à la Justice (chargés d'enquêtes sur les coalitions), aux Mines et Relevés techniques (économistes miniers), aux Affaires extérieures, au ministère des Transports et dans les organismes affiliés à ce ministère. Les économistes sont généralement assez nombreux pour constituer une division distincte au sein des ministères ou organismes.

La grande concentration des travaux statistiques dans le service public tient à ce que le gouvernement a délibérément décidé, il y a quarante-cinq ans, de créer un organisme central de statistique, le Bureau fédéral de la statistique. Par contre, le gouvernement n'a pas statué sur l'analyse économique qui n'a acquis le statut d'une activité organisée et pourvue d'un personnel important que durant la seconde guerre mondiale. A la fin de la guerre, certains prévoyaient que l'analyse économique, comme la statistique, serait centralisée, mais elle a nettement évolué depuis quinze ans vers la dispersion. C'est ainsi que deux services auxiliaires, indispensables aux nécessités d'ordre fédéral et administratif et nécessairement solidaires, se sont développés de façon fort différente.

Le présent rapport étudie dans quelle mesure les dispositions actuelles suffisent à assurer les services d'ordre économique et statistique dont l'État a besoin pour élaborer son programme d'action, prendre des décisions d'ordre administratif et servir et renseigner le public. Vos commissaires se sont penchés en particulier sur certaines questions très importantes:

- Fait-on le meilleur emploi du petit nombre d'économistes et de statisticiens de profession?
- Les grandes études économiques entreprises par la Banque du Canada, les Finances et le Commerce font-elles double emploi?

- Les économistes de l'État participent-ils à la gestion ainsi qu'aux diverses étapes de l'établissement d'un programme d'action?
- L'organisme central de statistique répond-il bien aux besoins de l'État en matière de gestion et de décision?
- Quel rang et quelle mesure d'indépendance a-t-on accordés au Statisticien fédéral? A quel point est-il chargé de l'ensemble des travaux statistiques de l'État et quel contrôle exerce-t-il sur eux?
- Quels sont les rapports du Bureau fédéral de la statistique avec ses répondants et avec le public en général?

2

ANALYSE ÉCONOMIQUE

GRANDES SUBDIVISIONS

L'étude de l'analyse économique sera plus aisée si l'on distingue entre les diverses activités qui retiennent les économistes. Sans donner un caractère absolu au classement, retenons trois secteurs: la recherche économique, l'actualité économique et les études particulières.

La recherche économique

La recherche économique réunit des données portant sur de nombreuses années, cherche à découvrir les cycles économiques ou s'efforce de donner une explication minutieuse et approfondie des variations et phénomènes importants de l'économie. Cette œuvre peut bien ne pas servir immédiatement l'État, mais elle fournit des connaissances et des vues sur lesquelles doivent s'étayer les travaux en cours. Les recherches des économistes de l'État ne diffèrent pas beaucoup de celles de leurs confrères des universités ou des organismes privés.

La recherche est d'ordre général ou particulier, c'est-à-dire qu'elle porte sur des questions qui atteignent toute l'économie du pays ou elle s'attache à un secteur particulier (transports aériens, pêches, etc.). La recherche d'ordre général n'occupe qu'une poignée d'économistes de profession dans le service public, dont la plupart n'y consacrent qu'une partie de leur temps. La Division de l'économique du ministère du Commerce est le noyau de la recherche économique d'ordre général; la Banque du Canada et le ministère du Travail en font aussi, mais moins.

La recherche économique d'ordre particulier est plus courante. Certains ministères qu'intéressent des aspects particuliers de la vie économique du pays, tels que la santé ou les ressources forestières, reconnaissent que la recherche pure sert à l'administration aussi bien qu'à l'élaboration d'un programme d'action; mais d'autres ne la voient pas du même œil. Le domaine de l'agriculture, par exemple, demanderait encore beaucoup de recherches économiques, bien que le ministère de l'Agriculture emploie déjà une foule d'économistes.

L'actualité économique

Le deuxième secteur de l'analyse économique, l'actualité économique, vise à suivre, au Canada et ailleurs, les événements qui peuvent avoir une grande portée sur l'activité du ministère où travaille l'économiste. Ici encore, il faut distinguer entre le général et le particulier. Certains économistes, dont ceux de la Banque du Canada, des Finances et du Commerce offrent peut-être le meilleur exemple, s'occupent d'observations économiques d'ordre général; ils suivent les tendances et les événements intérieurs et extérieurs qui peuvent influer profondément sur l'économie canadienne. Le champ d'activité d'autres analystes de l'actualité économique est plus limité: le marché d'un produit particulier ou l'expansion de telle ou telle industrie.

L'analyste de l'actualité économique exerce une double fonction. D'abord, en suivant les événements d'ordre économique qui intéressent son ministère, il est en mesure d'informer promptement les administrateurs et les dirigeants du ministère des mouvements importants qui s'amorcent. C'est ainsi que le programme d'action et l'administration du ministère peuvent se fonder sur de meilleures connaissances et réagir plus rapidement. Ensuite, dirigeants et administrateurs peuvent faire appel à son savoir pour résoudre les problèmes du ministère au fur et à mesure qu'ils surgissent.

Certains économistes de l'État se bornent presque entièrement aux observations courantes; ils ne font ni recherches ni études particulières. Il serait trompeur, cependant, d'établir une distinction trop marquée entre l'actualité économique et les autres secteurs de l'analyse économique parce que le bon économiste s'efforce toujours de se tenir au courant des événements qui se déroulent dans le domaine qui l'intéresse. La distinction n'en aide pas moins, cependant, à comprendre la nature des services que les économistes de l'État sont appelés à rendre.

Les études particulières

Les études particulières ou occasionnelles qu'entreprennent les économistes se rattachent étroitement au programme d'action et à l'administration de leur

ministère ou organisme. Elles sont d'habitude amorcées par une demande ou une question émanant du ministre ou d'un haut fonctionnaire; et comme elles visent uniquement à répondre à un besoin immédiat de renseignements ou de conseils d'ordre économique, elles cessent dès que la réponse a été fournie. Une étude peut occuper l'économiste durant une heure ou plusieurs mois et se traduire par un mémoire d'une page ou par un rapport qui en comporte une centaine. Parfois, les études particulières révèlent des domaines de recherche importants qui nécessiteraient d'autres études et elles peuvent ainsi se prolonger et se transformer en recherches économiques; la plupart, toutefois, sont très brèves.

LE MILIEU DE TRAVAIL

Pour bien apprécier la situation de l'analyse économique dans la fonction publique, il faut tenir compte du caractère récent de cette activité gouvernementale. Plusieurs services d'analyse économique n'existaient pas avant la seconde guerre mondiale et la plupart du personnel, des directeurs aux subalternes, ne sont dans le service public que depuis 1945.

A cause de l'intégration récente de l'analyse économique dans les grandes fonctions de l'État, de son expansion rapide et continue et de la jeunesse relative de la plupart de ses praticiens, on peut s'attendre à y trouver un certain désordre et des inégalités de rendement. C'est souvent le cas, mais dans l'ensemble, l'analyse économique a prospéré dans le milieu gouvernemental. Des jeunes gens doués et entreprenants ont su orienter le développement et l'organisation des travaux, dont la qualité est excellente.

Les conditions qui favorisent et stimulent le bon travail ne diffèrent pas tellement, semble-t-il, de celles qui y font obstacle. D'une part, l'économiste donne sa pleine mesure lorsqu'il a le sentiment que sa tâche est utile et facilite les décisions importantes; d'autre part, l'économiste astreint exclusivement à des petites études particulières peut bien regretter que ses supérieurs trouvent ce genre de travail si utile. L'économiste compétent fait souvent un excellent directeur de service d'analyse économique; il ne tarde guère ensuite à passer à un poste purement administratif et il n'est plus économiste. Bien que le développement de l'analyse économique en devienne de ce fait plus difficile, il n'est ni sage ni facile de décourager l'accession des économistes à de hauts postes d'administration. Les administrateurs de talent sont aussi rares que les économistes et le service public aurait tort de se priver d'une source féconde de bons administrateurs.

A la vérité, le recrutement d'administrateurs parmi les économistes aidera éventuellement à éliminer un des obstacles qui gênent actuellement la recherche économique; en effet, les administrateurs supérieurs de certains

ministères, n'ayant qu'une idée vague de l'analyse économique, affichent souvent un scepticisme irraisonné à l'endroit des économistes. Le recrutement d'un certain nombre d'économistes n'est pas à lui seul un gage de productivité, si les hauts fonctionnaires ne voient pas comment ces professionnels peuvent concourir à l'œuvre du ministère.

Vos commissaires ont constaté que ce qui nuit le plus à la qualité et à la productivité de l'analyse économique, c'est la contrainte des études occasionnelles. Ces études peuvent contribuer puissamment à ouvrir des voies intéressantes à la recherche, mais elles n'atteindront ce but que si les économistes ont le loisir de s'y engager et y sont encouragés. Dans certains ministères, la contrainte des études occasionnelles se fait pressante au point de frustrer les ambitions et d'amener la démission de jeunes économistes très prometteurs.

L'augmentation du personnel permettrait dans certains cas de diminuer ces pressions, mais le problème ne serait pas pour autant résolu. Le ministère des Finances, où la recherche économique végète faute de personnel, a fait très peu dans ce sens; il semble se contenter d'un maigre personnel plutôt que d'effectuer des recherches économiques et préfère s'en remettre à d'autres ministères pour établir les bases de ses propres études particulières. On aurait tort, cependant, de croire que la recherche prospère lorsque les économistes sont nombreux. Au ministère de l'Agriculture, qui possède pourtant la meilleure organisation d'analyse économique du service public, les études particulières sont si absorbantes qu'on n'y fait pour ainsi dire pas de recherche pure, bien que l'économie agricole ait subi de profondes transformations depuis quelque temps et qu'il soit absolument indispensable d'en comprendre à fond l'évolution.

L'emploi judicieux des économistes ne pose pas de difficultés particulières, si l'on observe deux règles essentielles: l'économiste doit exécuter des travaux importants qui font nettement appel à sa compétence et à sa formation et il doit disposer de quelques loisirs pour approfondir certains aspects prometteurs de recherche. Ces conditions ne dépendent d'aucune forme particulière d'organisation; le service d'analyse économique de chaque ministère ou organisme ne sera vigoureux et productif que si les hauts fonctionnaires savent créer et maintenir un climat de travail favorable. Il faudrait trouver un moyen qui permettrait à un organisme, indépendant du ministère, d'amorcer une enquête lorsque des manquements importants à cet égard se font sentir; les cas les plus graves feraient l'objet d'une étude particulière.

Vu les besoins aussi étendus que variés du service public en matière d'analyse économique, vos commissaires sont convaincus qu'il serait peu pratique d'établir un bureau économique central qui détacherait des économistes auprès

des ministères et organismes. La Division du personnel du conseil du Trésor devrait, cependant, s'intéresser de façon active et continue à assurer des carrières aux économistes, comme elle le fait pour d'autres fonctionnaires professionnels, en établissant des échelles de rémunération équitables, en stimulant le recours aux experts de l'extérieur (comme vos commissaires le proposent plus loin) tout en encourageant les économistes de l'État à s'occuper d'activités professionnelles et universitaires extérieures, et en favorisant un programme de mutations interministérielles propre à élargir le champ de leur expérience et de leurs connaissances.

COMMISSIONS ROYALES

Il importe de mentionner ici les commissions royales, car plusieurs ont étudié des problèmes d'ordre économique. La commission royale est essentiellement une enquête particulière; son objet est d'étudier un problème d'intérêt immédiat et de formuler des avis à son sujet. Mais la commission royale est souvent établie lorsque de graves problèmes d'administration publique ne peuvent se résoudre par les voies internes normales à l'aide des seules connaissances économiques déjà acquises; elle devient ainsi l'instrument qui déclenche beaucoup de recherches nouvelles. Les commissions royales ont probablement fait plus de recherches économiques pures au Canada que tous les ministères et organismes fédéraux réunis. Certains des travaux d'ordre économique et statistique des commissions ont joué un rôle capital dans le développement des sciences économiques et statistiques au Canada.

La commission royale peut devenir un instrument particulièrement productif pour plusieurs raisons assez manifestes: on lui accorde plus de latitude en matière de personnel et elle peut recruter les experts les plus doués dans différents secteurs du service public, dans le monde des affaires et dans les universités; elle jouit ordinairement d'une plus grande liberté en matière de finances; enfin, elle a les pouvoirs et le prestige nécessaires pour réunir de nouveaux renseignements que les ministères et organismes auraient grand peine à obtenir. La liberté de publier ses constatations a aussi son importance; les publications des commissions royales n'étant pas considérées comme l'énoncé de la politique du gouvernement, elles peuvent s'exprimer sur toutes sortes de questions sans engager en rien le gouvernement. La publication d'un grand nombre d'études entreprises pour le compte des commissions a fourni un apport immense à la somme des connaissances économiques du Canada.

PUBLICATION D'ÉTUDES

Contrairement à la pratique des commissions royales, la plupart des ministères et organismes de l'État publient très peu de résultats de leur recherche

économique. Le Commerce et les Finances n'en publient pour ainsi dire pas du tout; les publications du Bureau fédéral de la statistique ne contiennent que des informations descriptives; la Banque du Canada, en dehors de résumés statistiques mensuels, ne publie que ce que renferme le Rapport annuel du gouverneur. Le Travail et l'Agriculture en publient davantage, mais les meilleurs travaux de recherche des économistes de l'État ne sont pour la plupart accessibles qu'au gouvernement.

On avance de bonnes raisons pour ne pas publier ces études, mais les arguments en faveur d'une publication sélective sont encore plus convaincants. La rédaction de traités destinés à la publication exige du temps; un texte voué à la consommation interne est souvent impropre à la publication. Même si le temps ne manquait pas, certains économistes hésiteraient à publier les résultats de la recherche gouvernementale parce qu'elle se rattache souvent à des questions de politique administrative courante et qu'il leur répugne d'être ainsi entraînés dans des controverses publiques.

Ces difficultés ne sont pas insurmontables, cependant, et ne doivent pas faire oublier les avantages que procurerait une plus vaste diffusion des résultats de la recherche gouvernementale. Une telle publication stimulerait grandement la recherche dans les universités et permettrait une discussion plus éclairée des problèmes économiques du pays. Le journalisme économique au Canada, encore trop inférieur à celui du Royaume-Uni et des États-Unis, gagnerait beaucoup à la publication d'articles rédigés par les économistes de l'État et les résultats de recherches importantes seraient ainsi mieux diffusés. Ce serait une initiative louable de la part du gouvernement que de lancer une publication qui, un peu comme le *Survey of Current Business* du département du Commerce des États-Unis, présenterait un aperçu des grandes tendances de l'économie canadienne et renfermerait des articles signés par les économistes et les statisticiens du gouvernement.

COORDINATION DE L'ACTIVITÉ

Étant donné la dispersion de l'analyse économique dans tout le service public, on pourrait craindre un double emploi que devraient éliminer une coordination et une centralisation plus poussées. Vos commissaires sont d'avis qu'il ne faudrait pas concentrer toute la recherche économique dans un bureau central. Au contraire, les divers ministères et organismes intéressés devraient continuer leurs propres études économiques et se constituer un personnel formé et équipé expressément pour répondre aux besoins de l'État en matière de programme d'action et d'administration. On cherche actuellement à assurer une certaine coordination au moyen de comités in-

terministériels et de contacts officieux entre économistes qui se penchent sur des problèmes semblables et qui en viennent ainsi à se mieux connaître et à mettre en commun leurs idées, leurs expériences et leurs renseignements. A mesure que les divers personnels s'accroissent, les obstacles aux réunions officieuses grandissent, mais les comités interministériels fournissent déjà les éléments d'une bonne coordination.

Parce que quatre ministères ou organismes consacrent beaucoup d'attention à l'actualité économique d'ordre général, on pourrait supposer que le double emploi serait inévitable, mais une connaissance éclairée de la nature des travaux en fait juger tout autrement. Il est essentiel d'observer les tendances et les phénomènes économiques sous divers angles; aussi les jugements d'ordre économique peuvent s'appuyer plus solidement sur de multiples points de vue que sur un seul. Voilà pourquoi il ne faut pas qualifier de gaspillage des deniers publics le double emploi qui peut sembler exister dans les travaux courants du gouvernement fédéral sur l'actualité économique.

C'est au Cabinet qu'il incombe d'élaborer le programme intégral d'action économique et, vraisemblablement, l'évolution des fonctions de l'État orientera davantage l'attention des ministères vers ce domaine. Il faudra peut-être établir des rouages pour assurer la bonne présentation des résultats de l'analyse économique à ceux qui formulent le programme général d'action économique du gouvernement. Dans les ministères, la structure interne permet généralement à l'analyse économique d'éclairer la ligne de conduite et les responsabilités mais il faut, pour déterminer le programme général d'action économique, des rouages qui aient prise sur toute la gamme des activités de l'État et qui fournissent à l'action de chaque ministère un cadre et un contexte cohérents.

Un certain nombre de pays ont reconnu la nécessité d'intégrer les programmes économiques dans un plan économique unifié de grande envergure. Même si la question soulève des points qui dépassent le cadre du présent rapport, il peut être utile d'esquisser brièvement la nature des organismes institués à cette fin en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

En France, le Commissariat général au Plan, qui est le plus ancien et, à bien des égards, le plus influent de ces organismes, a été créé en 1946 pour mettre sur pied le premier programme d'après-guerre de reconstruction et d'expansion des industries de base. Le Commissariat était à l'origine une division du bureau du premier ministre, il a ensuite passé sous l'autorité du ministre des Finances et des Affaires économiques sans être intégré à son ministère. Le personnel ne compte que 140 employés, dont certains empruntés à titre temporaire aux autres ministères. Une bonne partie des travaux s'exécute

en collaboration avec d'autres organismes, notamment avec le Service des études économiques et financières du ministère des Finances. Les cadres restreints du Commissariat et ses emprunts de personnel à d'autres ministères visent expressément à réduire les conflits de responsabilités et à faciliter son intégration dans les rouages du gouvernement.

Le Commissariat établit des prévisions détaillées sur l'économie française en fonction de certains aspects fondamentaux du programme d'action de l'État. Vingt-cinq commissions de modernisation, composées de représentants du patronat, des ouvriers et de personnes qui ont un intérêt particulier dans certaines industries, étudient les prévisions avant que le Commissariat n'en fasse la synthèse définitive et que le programme ne devienne officiel. Il s'agit, en somme, d'une méthode de prévision et de planification qui fait appel aux efforts conjoints des secteurs public et privé de l'économie. L'analyse économique intervient manifestement dans l'élaboration des premières propositions présentées au gouvernement, dans l'établissement des prévisions acheminées vers les commissions dès que le gouvernement a pris certaines décisions fondamentales, et dans le travail subséquent de synthèse qui réunit les résultats des critiques et des discussions des commissions. La création d'un service central d'analyse économique et la décision d'élaborer un plan économique intégré vont, évidemment, de pair.

Au Royaume-Uni, le *National Economic Development Council* récemment établi se modèle de bien des manières sur le Commissariat français. Comme en France, le nouvel organisme se rattache au Trésor, mais ne fait pas partie des rouages ministériels ordinaires. Le Conseil se compose de vingt membres recrutés dans l'industrie, le salariat, les universités et le gouvernement; le Chancelier de l'Échiquier en est le président et le ministre du Travail en est membre. Le Conseil est doté d'un personnel constitué surtout de spécialistes détachés pour deux ou trois ans de la fonction publique, de l'industrie et d'ailleurs. Il a pour mission d'assurer une étude intégrée et continuelle des projets et perspectives des industries principales, de les mettre en corrélation les uns avec les autres et avec les projets du gouvernement pour le secteur public et de rattacher le tout à l'évolution probable de l'économie et à la situation éventuelle de la balance des paiements. Comme en France, il est manifeste qu'un service central d'analyse économique est indispensable à son fonctionnement.

La collaboration officielle avec le secteur privé, qui caractérise si bien les organismes établis en France et en Angleterre pour la prévision et la planification économiques, ne se retrouve dans aucun des organismes économiques du gouvernement américain. Le *Council of Economic Advisers,* cependant, fait des analyses en profondeur et des projections à long terme semblables à celles

du *National Economic Development Council* et du Commissariat général au Plan. Le Conseil se réunit dans le bureau exécutif du président et il est soustrait aux lois sur le recrutement et la rémunération des fonctionnaires. Un extrait du *United States Government Organization Manual* résume ses fonctions principales:

Le Conseil fait l'analyse de l'économie nationale et de ses divers secteurs, renseigne le président sur les tendances de l'économie, évalue les programmes et les mesures économiques du gouvernement fédéral, propose au président des mesures propres à assurer la croissance et la stabilité de l'économie et aide à établir les rapports économiques du président au Congrès.

Le Conseil, créé par l'*Employment Act* de 1946, avait pour mission particulière de réunir, d'analyser et d'interpréter des données relatives aux grands objectifs énoncés dans la loi. Le Conseil était autorisé à consulter les gouvernements des États et les autorités locales, ainsi que les milieux industriels, ouvriers et autres groupes extérieurs et il était en outre invité à utiliser au maximum les services et les renseignements (y compris la statistique) d'autres organismes de recherche publics et privés. Doté d'un important personnel d'économistes, le Conseil constitue l'organisme central d'analyse économique du gouvernement américain.

RECOMMANDATION

Les recommandations, formulées par vos commissaires dans le tome 1 de leur rapport, sur l'organisation et les responsabilités du conseil du Trésor et du ministère des Finances, portent directement sur la formulation et l'intégration du plan d'action économique au Canada et sur la nécessité d'un personnel central d'analyse économique. La gestion centrale étant confiée au conseil du Trésor, le ministère des Finances devrait s'orienter de façon plus active vers la responsabilité qui lui incombe de formuler un plan intégral d'action économique; tout en accordant la première place aux questions financières, le ministère devrait faire fonction de coordonnateur de tous les aspects importants du plan économique. Les travaux d'analyse économique du ministère devraient être multipliés afin de combler les lacunes que présentent les secteurs observés; il faudrait, en particulier, transformer l'organisation actuelle en un service économique central qui étendrait les bases scientifiques du plan économique général du gouvernement.

On n'envisage aucun transfert immédiat de fonctions entre les Finances et les autres ministères. Il pourrait sembler logique, par exemple, de transférer aux Finances les travaux de prévision économique exécutés par la Direction de l'économique du Commerce et de transférer au Commerce l'activité des Finances en matière de négociations commerciales internationales. Ces re-

maniements pourraient s'imposer plus tard, mais il faut les différer pour le moment et y revenir à mesure que les Finances évolueront et assumeront le rôle qui leur est propre.

Le plus pressé est de créer, au sein des Finances, un service économique central compétent qui se charge non pas des travaux qui se font ailleurs, mais plutôt, sous la direction du ministre des Finances, de l'établissement d'un plan d'action économique pour l'ensemble du gouvernement. Quelle que soit la nature de la collaboration qui pourrait être sollicitée plus tard de l'extérieur, pour définir l'action économique de l'État, le ministère sera tout naturellement le centre de rassemblement et de diffusion de l'information économique.

Nous recommandons donc: Que le ministère des Finances se charge d'une analyse économique intégrée afin d'aider à l'établissement et à la coordination du programme général d'action économique.

LA RECHERCHE DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Au Canada, c'est surtout dans les universités que se fait la recherche économique qui ne relève pas directement de l'État. Les économistes des universités, n'ayant pas à répondre aux besoins immédiats de l'administration publique, ont plus de loisirs que les économistes de l'État pour se livrer à la recherche pure. Le gouvernement fédéral bénéficie directement de la recherche universitaire, qui lui livre ses constatations ou lui suggère de nouvelles méthodes d'analyse; certains organismes dynamiques de l'État s'intéressent vivement à la recherche économique effectuée en dehors des cadres officiels au Canada et à l'étranger. La recherche économique privée ne contribue pourtant pas encore tout ce qu'elle pourrait au développement des connaissances économiques. L'enseignement des sciences économiques ne date pas d'hier au Canada, mais, jusqu'à la seconde guerre mondiale, les économistes étaient peu nombreux dans les universités canadiennes et la recherche économique y était excellente mais limitée. L'expansion rapide des facultés des sciences économiques après la guerre est allée de pair avec l'accroissement des études économiques dans les services de l'État; malgré cela, les universités américaines comptent proportionnellement cinquante fois plus d'économistes que celles du Canada.

La plupart des économistes des universités canadiennes ont à peine quarante ans et la prochaine décennie verra problablement s'accélérer fortement l'apport des universités aux connaissances économiques au Canada. Cependant, le développement relativement lent de la recherche économique dans

les universités canadiennes par suite du manque de ressources financières menace le recrutement et la valeur des économistes professionnels de demain. L'État consacre chaque année des millions à la recherche en physique et en biologie, mais il accorde très peu d'aide financière à la recherche en sciences sociales. Dans l'établissement d'un programme national de recherche et dans le choix des domaines scientifiques à subventionner il conviendrait de ne pas oublier les sciences sociales, presque totalement négligées jusqu'ici. De l'avis de vos commissaires, toute initiative tendant à stimuler la recherche privée rendrait service à l'analyse économique entreprise par le gouvernement fédéral, car il existe des rapports étroits entre les études économiques du gouvernement et celles des universités et le secteur privé est susceptible de fournir un apport complémentaire très conséquent.

A l'heure actuelle, les ministères et organismes font appel aux services spécialisés des économistes universitaires pour l'étude de problèmes particuliers et, parfois, pour exécuter des travaux de recherche de longue haleine. Vos commissaires sont d'avis qu'il faut encore encourager cette excellente pratique. En premier lieu, des économistes de l'extérieur pourraient occuper, pour un mandat de deux ans environ, certains postes supérieurs de recherche et de planification, surtout aux Finances, au Commerce, au Travail et à l'Agriculture; il faudrait aussi encourager la Banque du Canada à faire de même. Au Royaume-Uni, le gouvernement emploie ce moyen pour diversifier les opinions qu'on lui prodigue et pour diffuser davantage la connaissance des méthodes et des problèmes du gouvernement. En deuxième lieu, des économistes de l'extérieur pourraient faire partie de comités temporaires ou permanents. Les avantages de la participation d'un économiste de l'extérieur dont le domaine de recherches correspond aux travaux d'un comité officiel dépasseraient de beaucoup le peu qu'elle coûterait. Enfin, les économistes de l'extérieur pourraient faire partie plus souvent des groupes chargés de négociations internationales; le gouvernement et la profession y gagneraient tous deux.

Aux États-Unis, des organismes tels que le *National Bureau of Economic Research,* la *Brookings Institution,* la *Cowles Commission* et la *Rand Corporation* témoignent de l'utilité exceptionnelle des instituts de recherche privés; chacun reconnaît les services précieux qu'ils rendent au gouvernement et la masse importante des connaissances d'ordre général qu'ils fournissent au public. Le Canada n'a pas d'organisme semblable. La *Canadian Tax Foundation* fait œuvre utile et importante dans un domaine d'intérêt limité, l'*Economic Research Institute of Queen's University* compte des travaux importants à son crédit et la recherche qui se fait sous les auspices de la *Private Planning Association* est précieuse. Sans minimiser pour autant

l'œuvre de ces institutions de recherche, ou celle des universités et autres organismes, il faudrait songer à mettre sur pied au Canada une fondation indépendante de recherche économique.

Vos commissaires formulent ces suggestions parce qu'ils y voient le moyen de mettre à profit la productivité complémentaire de tous les économistes canadiens, fonctionnaires et autres. Cependant, une collaboration de cette nature ne doit pas rester unilatérale. Pour que la participation soit réelle de part et d'autre, les universités devraient retenir les services d'économistes de l'État pour des périodes qui varieraient selon le cas afin d'encourager la recherche et de communiquer leurs connaissances spécialisées aux étudiants des cours supérieurs.

3

SERVICES STATISTIQUES

LES USAGERS DE LA STATISTIQUE

Les entreprises publiques et privées ont beaucoup augmenté, ces dernières années, leur production de statistiques. Cela tient à la demande grandissante du public et aux possibilités accrues d'établir des statistiques sûres. On réclame sans cesse plus de renseignements statistiques parce qu'on reconnaît aujourd'hui que les décisions en affaires, les programmes d'action des gouvernements et la discussion des questions d'intérêt public exigent des données tangibles et concrètes solidement étayées. Plusieurs facteurs ont contribué à faciliter l'obtention de ces renseignements. L'amélioration de la documentation des entreprises, la connaissance plus répandue de l'arithmétique, les progrès de l'enquête, du sondage et des autres techniques servant à recueillir des renseignements sûrs, l'invention de machines de traitement des données numériques, la formation de spécialistes du relevé, du contrôle, du traitement et de l'analyse des statistiques, voilà autant d'éléments qui permettent à la statistique d'aller presque au pas des besoins. Rien ne laisse augurer une baisse de la demande; au contraire, on exige un champ d'action plus complet, de nouvelles matrices statistiques et une ventilation plus détaillée.

Au Canada, la statistique sert à quatre fins qui, sans être étrangères les unes aux autres, comportent des différences importantes qui intéressent les points principaux examinés par vos commissaires:

- Statistiques indispensables au gouvernement pour bien administrer et bien formuler la politique d'action.
- Statistiques destinées à permettre à l'entreprise, aux travailleurs et aux autres intéressés d'adopter des décisions mieux éclairées.

- Statistiques fournissant les matériaux essentiels à la recherche des sociologues dans les universités et ailleurs.
- Statistiques nécessaires en démocratie à la discussion des grandes questions d'intérêt public.

Le gouvernement

Sans une statistique suffisante, le gouvernement serait aussi dépourvu, de nos jours, pour bien administrer ses affaires que le serait une entreprise moderne sans comptabilité. Les programmes d'action et d'administration portent sur les ressources, l'enseignement, l'immigration, la loi et l'ordre public, la santé nationale, la sécurité sociale, l'habitation, la fiscalité, la gestion de la dette et d'autres questions d'importance fédérale ou régionale; or, tous ces domaines exigent un courant continu de statistiques récentes et sûres. Et pour cela il faut des mesures quantitatives d'ordre général telles que les comptes nationaux, les indices de la production et des prix, les états de la balance des paiements et des données par industrie ou par secteur de l'économie. Aujourd'hui, la documentation qui passe sur le bureau d'un administrateur supérieur ou d'un conseil expert dans le service public est susceptible de renfermer plus de chiffres que de mots.

L'entreprise, les travailleurs et les autres intéressés

Les mêmes besoins se retrouvent chez les administrateurs et les dirigeants des entreprises industrielles et commerciales modernes. Pour assurer la prospérité d'une entreprise dans une économie complexe, imbriquée et dynamique, il faut désormais en affaires fonder les décisions sur une connaissance très étendue de la situation de la demande, de l'offre et du prix de revient. Cette connaissance doit être beaucoup plus vaste et plus variée que celle acquise par les seules ressources de l'observation et de l'expérience personnelles. Une bonne partie des renseignements nécessaires à l'administration d'une entreprise est puisée dans sa propre comptabilité, mais même les comptes internes les plus élaborés ne sauraient fournir des données externes importantes telles que le pourcentage du marché capturé par l'entreprise; la situation, l'âge, le sexe et la condition économique des clients éventuels; les tendances des bénéfices, des frais de distribution et de main-d'œuvre, de la productivité et des investissements dans l'industrie; l'évolution des frais de financement à long et à court terme; et les concentrations possibles de matières premières et de produits semi-ouvrés. Ces renseignements, les dirigeants des entreprises doivent les posséder afin de fonder leurs projets et leur action sur autre chose que des conjectures ou des perspectives chimériques. Une statis-

tique bien présentée peut réduire une infinité de faits à des résumés intelligibles d'où se dégagent les données dont on a besoin.

De nos jours, les syndicats, les associations professionnelles, les organismes d'aide sociale, les éducateurs, ainsi que les administrations provinciales et municipales ont recours aux données statistiques pour orienter leur ligne de conduite et leurs décisions quotidiennes. En effet, les pourparlers avec les syndicats seraient fort difficiles sans données sûres en matière de salaires, de coût de la main-d'œuvre, de semaines de travail, de rendement, d'évolution industrielle et de prix à la consommation. Les administrations publiques et privées seraient bien en peine de remplir leurs tâches quotidiennes sans données statistiques concernant les tendances démographiques, les niveaux de l'emploi et des salaires, la situation des transports, de la production industrielle et du commerce. En un mot, la statistique économique et sociale est devenue un élément indispensable au bon fonctionnement d'une société moderne.

La recherche

Le rôle de la statistique dans la recherche socio-économique moderne saute aux yeux de quiconque examine les revues et les monographies scientifiques qui se publient dans le domaine des sciences économiques, de la sociologie, de la psychologie sociale, de l'histoire et des sciences politiques. Le sociologue recourt à la statistique non seulement pour obtenir la dimension numérique des phénomènes qui l'intéressent, mais aussi pour vérifier des propositions et des hypothèses théoriques. Pendant vingt ans, les techniques mathématiques et métriques ont transformé les sciences sociales. L'implantation actuelle du calculateur électronique provoquera une autre révolution dans les méthodes et le rendement des sciences sociales qui peuvent fonder leurs analyses sur la statistique.

Cependant, techniques avancées et matériel électronique ne sont guère utiles sans un jet continu de données sûres et intégrées indispensables à la haute analyse mathématique et aux méthodes de calcul avancées. A l'heure actuelle, les sociologues cherchent, au prix de grands efforts, à combler les lacunes de la statistique ancienne ou à adapter la statistique moderne aux besoins de leurs travaux d'analyse. Le gouvernement est assailli de demandes de statistiques plus nombreuses et plus au point.

Le public

L'examen même très superficiel des journaux et des autres organes d'information des masses démontre clairement l'importance de la statistique dans la discussion publique des questions économiques et sociales. Les rédacteurs,

commentateurs et chefs politiques qui discutent ces questions ne sauraient aujourd'hui se dispenser de citer quelques statistiques. Quel que soit l'usage qui est fait de la statistique dans ces discussions—les enquêteurs sociaux et les statisticiens de profession doivent entretenir bien des doutes sur la valeur de cette façon d'éclairer le public—les renseignements numériques n'en jouent pas moins un rôle important dans les discussions publiques.

Cet emploi particulier de la statistique revêt un intérêt tout spécial pour vos commissaires. Les travaux statistiques du gouvernement fédéral importent non seulement aux usagers professionnels, mais aussi au grand public qui en subit l'influence lorsqu'il prend les décisions qui sont essentielles au processus démocratique. Le présent rapport examine plus loin l'intégrité de la statistique officielle, qui compte pour beaucoup dans l'organisation des services statistiques de l'État.

CONCEPTS D'ORGANISATION

La nécessité de l'intégration

Pour être vraiment utile aux fins décrites plus haut, la statistique doit fournir plus que de simples «données sûres». L'intérêt d'une série statistique particulière comme telle est limité; l'usager tient presque toujours à conjuguer différentes séries. On peut établir des séries particulières de données «sûres» de plusieurs façons, puisque des définitions et des concepts différents peuvent tout aussi bien y présider. Mais si l'on veut conjuguer diverses séries, il faut que toutes soient conçues à cette fin dès le départ. Les données sur la production, le commerce, les prix et le revenu, par exemple, ne sont pas séparées et distinctes, mais étroitement rattachées et elles doivent être comparables pour que l'analyse puisse en tirer parti. La statistique sociologique a les mêmes exigences. La statistique des arrestations policières doit pouvoir se comparer avec celle des tribunaux, des prisons et des pénitenciers; il serait absolument impossible d'établir certaines statistiques générales importantes comme les comptes nationaux, les tableaux de l'intrant et de l'extrant et divers indices de la production et des prix, si les séries élémentaires sur lesquelles elles se fondent n'étaient pas comparables ou ne pouvaient le devenir. L'établissement des statistiques les plus utiles exige donc non seulement que des spécialistes s'occupent de chaque série, mais aussi que l'ensemble soit conçu dans le cadre d'un système intégré.

L'intégration de la statistique soulève la question de la mesure optima de centralisation pour le Canada; les statisticiens de profession débattent la question depuis plusieurs années, mais sans aboutir à une opinion unanime. L'intégration en bloc risque de figer le système dans un cadre rigide qui soit insensible aux progrès de la théorie et des méthodes d'analyse. Dans l'ensemble,

cependant, l'intégration est tellement plus avantageuse qu'une simple collection de séries disparates qu'il faut accepter le risque de sclérose. En augmentant le nombre des spécialistes au Bureau fédéral de la statistique on limiterait de beaucoup ce danger. De l'avis de vos commissaires, l'organisation de la statistique fédérale devrait assurer une intégration systématique et très poussée.

Voici les arguments qu'invoquent le plus fréquemment les défenseurs de la décentralisation des services statistiques:

- Pour autant que la statistique sert à des fins internes—élaboration du programme d'action et d'administration du ministère—les données sont plus appropriées si c'est le ministère usager qui les recueille et les exploite.
- Un organisme central ne peut connaître aussi intimement les besoins des ministères.
- En ce qui concerne l'obtention des données, le ministère responsable dans le même domaine obtient plus facilement la collaboration des répondants qu'un organisme qui se borne à recueillir la statistique.
- L'obtention et l'exploitation des données statistiques dans une économie avancée constituent une tâche si considérable que l'organisme central serait trop vaste pour se bien administrer. Il faudrait le fragmenter en divisions spécialisées pour des raisons d'administration interne, et l'on retrouverait les divisions qui existent actuellement au sein des ministères.

On soutient aussi que beaucoup de statistiques sont recueillies, non pas à part, mais dans le cadre de l'activité administrative ordinaire des ministères. Les déclarations d'impôt remises au ministère du Revenu national sont la source d'un grand nombre de séries statistiques sur l'activité productive, financière et commerciale des sociétés industrielles et commerciales. Même si cela était souhaitable, on ne saurait, ici comme en d'autres cas semblables, séparer l'obtention des données de l'activité administrative d'un ministère.

Les tenants du principe de la centralisation des services statistiques font valoir d'autres arguments:

- Un organisme qui a pour rôle premier d'établir la statistique et de veiller à la valeur générale de l'appareil statistique est le plus apte à répondre à l'impératif de l'intégration. Lorsque ce sont les ministères qui recueillent la statistique, l'intégration exige une coordination et une collaboration interministérielles qui ne s'obtient pas facilement.
- L'organisme central peut réaliser d'importantes économies d'ordre pratique dans le domaine, par exemple, des totalisations, des calculs, de l'impression et de la diffusion.

- L'organisme central peut diriger un réseau de bureaux régionaux chargés des enquêtes complémentaires sur place.
- Il peut mieux utiliser les rares effectifs spécialisés ainsi que le matériel mécanique et électronique coûteux.
- L'organisme central peut opérer des mutations chez les statisticiens dont les connaissances et la compétence dans un domaine peuvent fournir un apport décisif à d'autres domaines où surgissent des difficultés. L'association étroite et l'action éducative mutuelle des statisticiens de profession groupés dans le même organisme central assurent des avantages de même nature.

On reconnaît généralement que les ressources statistiques ne suffiront probablement jamais à tous les besoins et qu'il faut, de ce fait, les doser. Les éléments qui doivent guider le jugement dans la recherche de cet équilibre sont intangibles dans quelque domaine statistique que ce soit et les comparaisons entre divers domaines statistiques peuvent être encore plus nébuleuses. Il faut quand même établir des comparaisons et en arriver à des décisions. Il est nécessaire, au préalable, de connaître pleinement les problèmes que pose la création de séries statistiques, leur exactitude et le rôle qu'elles jouent dans les décisions d'ordre économique et social. La centralisation n'apporte pas de solution facile, mais l'organisme central réussit mieux à établir des évaluations comparatives et arrive plus rapidement à des décisions que lorsque les services statistiques sont indépendants.

L'objectivité est aussi une question importante; elle veut que la statistique soit exacte et se publie promptement. La statistique est un puissant moyen de démonstration et de discussion, il est donc impérieux que ce genre d'information fournisse à la discussion publique une base d'une objectivité incontestable. L'intégrité de l'appareil statistique canadien ne doit prêter à aucun doute.

Affirmer qu'un organisme central et spécialisé de statistique est mieux en mesure de répondre à cet impératif, ce n'est pas mettre en doute l'intégrité ni le rendement des services décentralisés. Il faut reconnaître, cependant, que l'urgence du travail quotidien dans les services décentralisés risque d'écarter les considérations d'ordre statistique. Ce conflit d'intérêts peut retarder ou même supprimer la production de séries statistiques utiles au public, mais qui n'ont guère d'importance immédiate ou apparente aux yeux du ministère. La partialité que l'on reproche parfois à la statistique officielle et les disputes qui en résultent démontrent que le public veut des statistiques qui soient aussi dégagées que possible de toute influence, politique ou autre, et dont la publication ne souffre aucun retard suspect.

Conclusions

Il est impossible d'évaluer les arguments pour et contre la centralisation des services statistiques sur une base qui ne soit pas, au fond, subjective. Vos commissaires sont d'avis que la centralisation est souhaitable. Une telle conclusion s'inspire des résultats qu'a donnés au Canada le Bureau fédéral de la statistique. Le Bureau s'est acquis, au cours des années, une réputation enviable et l'appareil statistique du Canada, dont le Bureau est le pivot, jouit d'une grande réputation au pays et à l'étranger. On n'a pas à chercher à déterminer dans quelle mesure ce succès tient à la centralisation qui est le fondement du Bureau, à son indépendance statutaire des autres ministères ou à l'exceptionnelle bonne fortune qui a présidé au choix du premier statisticien fédéral et de ses successeurs. Le Bureau a été un succès, voilà l'essentiel.

Certes, il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'avoir un appareil statistique entièrement centralisé; les ministères doivent être libres de recueillir et d'exploiter eux-mêmes certaines données. Le principe directeur est que l'activité statistique des ministères doit se limiter à des travaux expérimentaux relativement restreints. Le Bureau devrait prendre à son compte toute activité statistique qui en arrive au point où elle peut se systématiser. Toutes les activités statistiques qui emploient un personnel statistique important ou qui occasionnent de grandes dépenses en matériel de totalisation et de calcul et en d'autres installations devraient relever du Bureau ou, si c'est un ministère qui les exerce, être soumises à une surveillance de la part du Statisticien fédéral.

LE BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE

Premières activités

Avant 1918, la masse statistique fédérale était le fruit des travaux compilés sans coordination et parfois au petit bonheur par les divers ministères. La croissance du pays au début du siècle et la complexité grandissante des problèmes économiques ont fait ressortir les insuffisances de l'appareil statistique. La situation aboutit à la nomination, en 1912, d'une commission de six membres chargée «de faire enquête et rapport sur la statistique officielle du Canada». Le décret en conseil qui créait la Commission signalait la pénurie de statistiques sur la production et la distribution, le double emploi dans les ministères et l'absence de coordination et de collaboration. La commission était chargée d'élaborer le plan «d'un système complet de statistiques générales qui répondent aux intérêts du pays et qui s'harmonisent avec les besoins de l'heure». Voici deux passages du rapport de la Commission:

Même si plusieurs des rapports statistiques publiés par divers ministères et services sont certainement excellents et utiles, la masse de la statistique canadienne manque manifestement de

cohérence et d'unité de but. Cela tient à ce que l'on n'a pas bien saisi dans le passé que la statistique du pays, qu'elle soit le produit d'un ou de plusieurs organismes, doit constituer un ensemble harmonieux dont toutes les divisions soient en corrélation les unes les autres comme il se doit.

Au contraire, chaque organisme ou service, chargé directement ou indirectement de la recherche statistique, ne s'est préoccupé avant tout que de ses fins immédiates. Cela, normalement, est tout à fait dans l'ordre; un ministère n'est pas censé s'arrêter à des points de vue qui dépassent le cadre de l'administration dont il est chargé. Cependant, en ce qui concerne la statistique, cela a eu pour effet d'implanter la routine et la négligence des occasions de donner plus d'ampleur à la statistique et d'assurer des services plus étendus.

L'enquête a eu pour résultat la création, en 1915, du poste de Statisticien fédéral et l'établissement, en 1918, du Bureau fédéral de la statistique. Depuis lors, l'appareil statistique canadien a grandement étendu son champ d'action.

Attributions

La *Loi sur la statistique,* qui prévoit clairement un système statistique centralisé et pleinement coordonné, stipule que:

3. Est institué un bureau, sous l'autorité du Ministre, appelé Bureau fédéral de la statistique, qui doit

  a) recueillir, établir, analyser, résumer et publier des renseignements statistiques sur les mouvements commerciaux, industriels, financiers, sociaux, économiques et généraux, et sur la condition de la population;

  b) collaborer avec tous les autres départements de l'État à la réunion, à l'établissement et à la publication de relevés statistiques d'administration, suivant les règlements;

  c) opérer le recensement du Canada, de la manière prévue à la présente loi; et

  d) généralement, organiser un système de statistiques sociales et économiques coordonnées, concernant le Canada tout entier et chacune de ses provinces.

La centralisation et la coordination prévues par le législateur n'ont pas été pleinement réalisées. Cela tient à ce qu'aucune disposition de la *Loi sur la statistique* ou des autres lois ne limite l'activité statistique des autres ministères ou organismes ou ne l'assujettit à un contrôle quelconque. Les pouvoirs statutaires des ministères en matière de statistique manquent nettement de précision et d'harmonie ou sont même totalement incompatibles avec la *Loi sur la statistique.* Les lois qui ont créé les ministères des Pêcheries et des Transports ne mentionnent pas la statistique, mais les deux ministères en font une collecte abondante qui n'est pas le simple sous-produit de l'administration. D'autre part, la *Loi sur le ministère du Travail* est précise sur ce point:

4. Afin de répandre des données statistiques et d'autres renseignements exacts au sujet des conditions de la main-d'œuvre, le Ministre doit recueillir, résumer et publier sous une forme convenable des renseignements statistiques et autres au sujet des conditions de la main-d'œuvre, instituer et conduire des enquêtes sur les questions industrielles importantes au sujet desquelles il peut ne pas exister actuellement de renseignements satisfaisants, et publier au moins une fois par mois, une publication appelée la *Gazette du Travail,* laquelle doit

contenir des renseignements au sujet de l'état du marché de la main-d'œuvre et autres questions analogues, et être distribuée ou procurable en conformité des termes et conditions prescrits par le Ministre à cet égard.

La *Loi sur le ministère des Mines et des Relevés techniques* stipule que:

6. Le Ministre doit a) recueillir et publier une statistique complète de la production minérale et des industries minières et métallurgiques du Canada et telles données sur les minéraux économiques du Canada qui visent les procédés et activités connexes à leur utilisation, et rassembler et conserver tous les éléments d'information disponibles sur les mines et les travaux miniers au Canada.

La *Loi sur la statistique* demande, elle aussi, que soient recueillies des données sur l'emploi et les salaires en général ainsi que sur la production des mines. Les textes cités visent à montrer comment la variété des dispositions législatives amène un double emploi administratif, des mésententes dans le service public et du mécontentement chez les répondants. Il serait dans l'intérêt commun d'adopter des mesures propres à bien délimiter le champ des responsabilités.

La faiblesse fondamentale réside dans la *Loi sur la statistique* qui oblige le Statisticien fédéral à «collaborer avec tous les autres départements» en matière de statistique et à «émettre des avis sur toutes questions relatives aux principes statistiques», mais n'oblige pas ces autres «départements» à collaborer avec le Statisticien fédéral. La loi oblige également le Bureau fédéral de la statistique à «organiser un système de statistiques sociales et économiques coordonnées . . .» et enjoint au Statisticien fédéral d'«organiser et maintenir un système de coopération pour le rassemblement, la classification et la publication de statistiques entre les divers départements de l'État», mais n'établit ni rouages ni pouvoirs à ces fins, sous prétexte apparemment que la seule existence d'un organisme central de statistique suffit à assurer la coordination.

En 1957, le conseil du Trésor, afin d'assurer une meilleure coordination, a émis le mandement suivant aux ministères:

. . . Le Conseil espère . . . que les ministères et organismes prendront l'initiative de discuter leurs problèmes avec le Bureau et qu'ils n'entreprendront pas d'autre activité statistique sans le consulter . . . Le Conseil entend soumettre tous les besoins de personnel découlant des fonctions statistiques à un examen minutieux au cours des réunions des Comités d'étude des effectifs afin d'assurer que cette règle est suivie.

Il n'est pas si évident que cette résolution ait influencé les ministères ou amélioré la situation. Il y a donc toujours danger que les ministères, à l'insu du Statisticien fédéral, amorcent des activités non coordonnées et superflues qui ne tardent pas à devenir inséparables de leurs autres activités.

Coordination

Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les services statistiques officiels sont décentralisés. Le problème de la coordination reçoit donc dans ces pays plus

d'attention qu'au Canada et les rouages de coordination y sont très développés.

Aux États-Unis, la nécessité d'un organisme pour coordonner l'activité statistique très étendue du gouvernement a donné lieu à la création du *Central Statistical Board* en 1933. Le *Board* a acquis de grands pouvoirs en 1939 grâce à son incorporation au *Bureau of the Budget* au sein de l'*Executive Office* du président. Cet organisme, maintenant appelé *Office of Statistical Standards,* se situe à l'échelon exécutif le plus élevé dans l'organisation du gouvernement et possède de vastes pouvoirs sur tous les travaux de statistique des organismes du gouvernement américain. Sauf dans quelques cas bien déterminés, toute demande de renseignements envoyée à dix répondants ou plus doit recevoir l'approbation de l'*Office* qui contrôle dès lors toute collecte de la statistique. L'*Office* est chargé de normaliser et d'appliquer les définitions, classifications et méthodes qui doivent servir à tous les organismes de statistique, ce qui lui permet d'assurer l'implantation d'un système de statistique intégré. L'*Office* joue un rôle important dans l'examen que fait le *Budget Bureau* des prévisions budgétaires des organismes de statistique. L'*Office* établit depuis 1949 un budget général des activités statistiques qui sert à examiner les fonctions de l'ensemble du système statistique; c'est ainsi que le *Bureau of the Budget* évalue l'activité statistique d'un département non pas tant comme une fonction de ce département, mais dans le cadre du service statistique du gouvernement.

Au Royaume-Uni, c'est le *Central Statistical Office,* établi en 1941 au sein du *Cabinet Office,* qui assure la coordination. L'*Office* effectue certains travaux statistiques qui lui sont propres, mais il a aussi autorité, directement ou par le canal du Trésor, sur toute l'activité statistique du gouvernement du Royaume-Uni. Il s'emploie à assurer la normalisation, la coordination et l'intégration de la statistique et à en pousser le développement. Le directeur du *Central Statistical Office* exerce son autorité sur la nomination, l'avancement et les responsabilités des statisticiens dans l'ensemble du service public.

La conclusion importante qui se dégage de la situation aux États-Unis et au Royaume-Uni, c'est que, malgré les divergences de vues sur la façon d'organiser l'activité statistique, on convient généralement qu'il faut coordonner les éléments d'un système de statistique moderne. Le système centralisé du Canada est, chose paradoxale, moins en mesure d'assurer la coordination que certains systèmes décentralisés. La centralisation a manifestement fait oublier l'importance de coordonner les initiatives, petites mais importantes néanmoins, prises en dehors du Bureau fédéral de la statistique et on n'a pas créé les rouages nécessaires pour donner suite à la ligne de conduite énoncée dans la loi. En conséquence, le Bureau s'est occupé surtout de la statistique destinée au public, au détriment des besoins de renseignements d'ordre administratif des ministères. Il faudra déployer un puissant effort de

réorganisation de l'activité statistique fédérale pour surmonter ces difficultés et, au besoin, modifier la situation et les pouvoirs du Bureau fédéral de la statistique et du Statisticien fédéral.

Défauts actuels

La situation du Bureau fédéral de la statistique est ambiguë. Le Bureau, que la loi rend indépendant des ministères mais place sous l'autorité du ministre du Commerce, est habituellement considéré, dans la pratique, comme faisant partie du ministère du Commerce. Le fait que le Statisticien fédéral n'a pas le rang de sous-ministre et la distinction plutôt rigide et contestable de la Commission du service civil entre les fonctionnaires qui participent à l'orientation de la politique des ministères et ceux qui n'y participent pas, situent la structure des traitements du Bureau un cran (ou plusieurs) en dessous de celle des autres ministères et organismes. Il en résulte que les fonctionnaires du Bureau sont limités à des échelons de rémunération incompatibles avec leurs connaissances, leur formation et leurs responsabilités et nettement en désaccord avec le marché concurrentiel actuel.

En ce qui concerne le rang du Statisticien fédéral, il importe de souligner que les services statistiques de l'État ont pour fonction de fournir en toute objectivité des données qui se rattachent aux faits. Il est essentiel à cette fin que les services statistiques fassent preuve d'une grande intégrité. Le Statisticien fédéral doit avoir un rang qui cadre avec ses fonctions et il doit être libre de refuser les demandes qui pourraient compromettre l'objectivité de la statistique. Il va sans dire que le principe d'une parfaite objectivité s'applique de façon aussi impérieuse à l'activité statistique des autres organismes de l'État.

Les nombreuses divisions du Bureau ne sont pas suffisamment dotées de statisticiens de profession. Si l'appareil statistique n'a pas fait manifestement fiasco, cela tient surtout à ce que le Bureau a su tirer le meilleur parti possible des statisticiens dont il dispose. Il est difficile de ne pas conclure que le hasard a contribué tout autant que la bonne administration à empêcher de graves échecs depuis quelques années; ainsi, par exemple, il existe un service statistique qui relève entièrement d'un ou de deux statisticiens de profession et qui ne compte aucun subordonné ni aucun adjoint qu'on pourrait préparer à des postes supérieurs ou qui serait en mesure de diriger le service en cas d'urgence.

La statistique de la balance canadienne des paiements en est un bon exemple. L'établissement de cette très importante statistique exige beaucoup de connaissances très particulières. Les travaux ne peuvent se ramener à une simple routine et il est impossible à un statisticien d'un autre domaine d'en

apprendre rapidement les complexités. A l'heure actuelle, la statistique de la balance est de grande qualité et s'établit assez rapidement; mais sous des apparences de stabilité, son organisation repose sur des bases très précaires. Si un employé de la Division des comptes nationaux du Bureau mourait, devenait gravement malade ou démissionnait tout à coup, la statistique de la balance des paiements en serait retardée et la qualité en serait fort diminuée durant plusieurs mois. Si deux employés de la division partaient simultanément, on pourrait même être forcé de suspendre la statistique pour quelque temps et il faudrait attendre des années avant de retrouver la même qualité. Cette situation, que l'on retrouve dans d'autres divisions, n'est pas acceptable; certaines statistiques importantes risquent trop de subir de graves interruptions.

En dehors des programmes courants du Bureau, le développement de la statistique dans le service public exige le concours de personnes de la profession. A cause de la pénurie de statisticiens de profession, le Bureau n'a pu ces dernières années ni entreprendre ni seconder d'importants travaux de développement et le Canada est aujourd'hui très en retard sur d'autres pays dans certains domaines récents de la statistique. C'est le cas, par exemple, de l'établissement de matrices statistiques générales, telles que les tableaux de l'intrant et de l'extrant et les comptes des transactions nationales, qui se révèlent si utiles à l'établissement des grandes lignes de l'analyse et de l'action dans les domaines de l'économie et des finances. Dans d'autres pays, la statistique a progressé au point que les hauts fonctionnaires de l'État peuvent en faire bon usage pour conseiller les autorités en matière d'action économique. Au Canada, l'insuffisance des effectifs spécialisés dont dispose le gouvernement a généralement retardé le développement de la statistique.

Un des arguments que l'on invoque communément contre la centralisation est que les statisticiens d'un organisme central ne sont pas en contact suffisamment étroit avec l'activité des ministères usagers de la statistique. Le seul moyen de surmonter la difficulté est de nommer au sein du Bureau un nombre suffisant de spécialistes pour étudier et comprendre les problèmes des divers usagers en matière de recherche, de décision et d'administration. Le Bureau devrait, en outre, être suffisamment étoffé pour fournir des avis techniques d'ordre spécialisé aux ministères et aux organismes qui sont aux prises avec des problèmes complexes de statistique. Le personnel devra compter d'autres statisticiens de profession pour répondre à ces besoins.

RELATIONS AVEC LE PUBLIC

Les données statistiques primaires qui parviennent au Bureau fédéral de la statistique sont recueillies en partie par les ministères dans le cours normal de

leur activité administrative. Mais le Bureau en recueille directement une bien plus grande quantité, et se trouve ainsi en contact immédiat avec le public. Les ministères et organismes font remplir au public environ 4,000 formules, dites «extérieures». La seule collecte de la statistique en utilise presque 1,000, dont 800 émanent du Bureau fédéral de la statistique. Même si 80 p. 100 environ des formules extérieures vont à la Commission d'assurance-chômage, ce sont les formules du ministère du Revenu national et du ministère des Postes qui suscitent le plus de plaintes, d'observations et de suggestions.

Le public fait certainement la distinction entre les déclarations destinées à des fins de réglementation et les demandes de renseignements statistiques qu'il trouve fastidieuses et d'utilité douteuse. Il se résigne aux questionnaires de réglementation et il reconnaît les avantages qu'il tirera de certaines formules administratives. L'établissement de bonnes relations avec les répondants dans le domaine de la statistique doit donc faire l'objet d'un effort résolu et permanent. La *Loi sur la statistique* confère au Bureau des pouvoirs coercitifs, mais celui-ci les utilise rarement. Il est indispensable d'obtenir la collaboration des répondants pour obtenir des renseignements prompts et exacts et le Bureau ne peut se permettre des mesures trop autoritaires.

Le Bureau se préoccupe donc de la question des relations avec les répondants depuis plusieurs années et il a établi d'utiles liaisons avec divers secteurs du public. Les relations ont fort bénéficié du soin apporté à la présentation matérielle des formules, questionnaires et publications et de la promptitude que met le Bureau à répondre aux demandes de statistiques qui lui viennent du public. Le Bureau est conscient de la nécessité d'améliorer davantage ses relations avec les répondants et ses relations extérieures; le recrutement du personnel de ce dernier service doit demeurer extrêmement souple parce que la quantité de travail est sujette à d'importantes variations périodiques.

Les bonnes relations avec les répondants comportent un certain nombre de problèmes. En premier lieu, de nombreux répondants n'utilisent pas eux-mêmes les statistiques du Bureau et d'autres ne connaissent pas les fins auxquelles peuvent servir les renseignements qui leur sont demandés. Les petites entreprises ont tendance à méconnaître l'utilité de la statistique publique pour la gestion de leurs affaires et n'apportent donc pas grand soin à répondre aux questionnaires. Les grandes entreprises le font généralement avec beaucoup de soin parce que les statistiques qui en résultent sont utiles au service des ventes et à d'autres fins.

En deuxième lieu, les renseignements à fournir peuvent bien ne pas exister sous la forme dans laquelle ils sont demandés. Citons en exemple le recensement annuel de la fabrication qui comporte un grand nombre de questionnaires à remplir pour le Bureau fédéral de la statistique. Les questionnaires

portent avant tout sur le détail du coût des matières premières, les catégories et le coût de la main-d'œuvre, la consommation d'électricité et de combustibles et la valeur des expéditions. La grande difficulté qui confronte les répondants, c'est de convertir les données comptables en données statistiques. Ce sont les services comptables qui remplissent la majorité des questionnaires et, pour rendre la tâche encore plus lourde, les systèmes de comptabilité sont incompatibles avec les exigences de la déclaration statistique. Comme il arrive souvent que les comptabilités ordinaires ne peuvent fournir certaines données, le comptable se voit contraint de tenir des registres spéciaux ou de répondre au jugé. Aucune de ces deux solutions n'est entièrement satisfaisante et le Bureau devrait indiquer les cas où de prudentes estimations lui suffiraient.

En troisième lieu, certains répondants se font une idée exagérée du double emploi des demandes émanant du Bureau, d'autres ministères et organismes fédéraux et des gouvernements provinciaux. Le problème est particulièrement important dans le cas des transports, puisque dix-huit ministères et organismes s'intéressent à divers aspects du transport des marchandises et des personnes et que sept ministères et organismes recueillent des statistiques sur la main-d'œuvre et les salaires.

Dans leur rapport *Méthodes et travail de bureau,* vos commissaires formulent des observations sur les normes insuffisantes de la présentation matérielle des formules, présentation qui influe beaucoup sur les relations avec les répondants. Certes, de nombreux questionnaires sont très complexes et leur confection est un véritable tour de force. Il est regrettable que bien peu arrivent à la hauteur de la formule de déclaration d'impôt T2 utilisée par la Division de l'impôt du ministère du Revenu national.

Le Bureau fédéral de la statistique s'emploie par divers moyens à mitiger la difficulté: contacts personnels, étalages et conférences à l'occasion de congrès, feuilles explicatives jointes aux questionnaires, réclame au sujet des installations du Bureau et amélioration de la présentation des formules et des questionnaires; le Bureau exhorte aussi les économistes industriels et financiers et ceux qui s'occupent de l'étude des marchés à se maintenir en liaison plus étroite avec les comptables afin d'améliorer la réponse aux demandes de statistiques. Dans le passé, cependant, nul n'a vu dans cette activité une fonction importante du Bureau. De l'avis de vos commissaires, le Bureau devrait s'appliquer davantage à établir de meilleures relations avec les répondants et il est grand temps qu'il remette en question le chiffre des effectifs affectés à cette activité. Il faudrait viser à instituer un programme bien équilibré de relations avec les répondants pour compléter l'activité actuelle du Bureau en fait de contacts personnels et de diffusion de renseignements. Plus le Bureau s'efforce de répondre à la demande grandissante de statistiques, plus la tâche

imposée aux répondants s'alourdit; le Bureau devrait donc considérer le maintien d'excellentes relations avec les répondants comme une partie intégrante de son rôle principal.

RECOMMANDATIONS

Il est de l'intérêt public de maintenir l'indépendance et l'intégrité du Bureau fédéral de la statistique. Comme le Statisticien fédéral, quelques fonctionnaires publics—dont, par exemple, le Contrôleur du Trésor—sont personnellement comptables de l'application de certaines dispositions adoptées par le Parlement. Chacun relève d'un ministère, mais il ne lui incombe pas d'accepter la responsabilité des décisions ministérielles; on vise par là à soustraire certaines activités aux influences qui ne manquent pas dans l'administration publique.

Le Statisticien fédéral occupe sa charge «à titre amovible». Le Contrôleur du Trésor, en vertu d'une loi ultérieure, reste en fonction «durant bonne conduite» et ne peut être révoqué que pour incapacité, inaptitude ou négligence à exercer convenablement ses fonctions ou pour une autre raison suffisante. De l'avis de vos commissaires, le public aurait davantage confiance dans la statistique de l'État si le Statisticien fédéral occupait sa charge dans les conditions qui s'appliquent au Contrôleur du Trésor.

Nous recommandons donc: Que le Statisticien fédéral occupe sa charge durant bonne conduite et ne soit révocable que pour cause.

Afin d'assurer la coordination de l'activité statistique, il faut que le gouvernement prenne des mesures positives qui placent les travaux des autres ministères et organismes sous la surveillance du Statisticien fédéral. Étant donné la situation actuelle des responsabilités statutaires relatives aux travaux de statistique, il n'y a peut-être pas lieu de conférer au Statisticien fédéral des pouvoirs d'intervention directs. Vos commissaires sont d'avis qu'il suffit, pour contourner la difficulté, de charger le Statisticien fédéral d'examiner périodiquement tous les travaux de statistique exécutés par les autres ministères et organismes.

Nous recommandons donc: Que le Statisticien fédéral soit tenu d'examiner les programmes statistiques de tous les ministères et organismes (autres que les grandes compagnies de la Couronne) et de rendre compte annuellement au Parlement de la situation des services statistiques de l'État.

Vos commissaires sont d'avis que chaque ministère doit être libre de s'occuper de travaux de statistique pour ses propres fins, mais qu'il doit confier au Bureau les programmes qui nécessitent de grandes dépenses de personnel ou de matériel. Un examen critique de certains grands programmes s'impose et il faudrait à cette fin demander l'avis non seulement des milieux officiels, mais aussi des principaux usagers de la statistique.

Nous recommandons donc: Que le conseil du Trésor examine l'activité statistique qui s'exerce dans le domaine de la santé, du travail et des transport et qu'il en fasse une juste répartition entre le Bureau fédéral de la statistique et les autres ministères et organismes.

Dans d'autres rapports, vos commissaires soulignent la nécessité de meilleures statistiques pour des fins d'administration et de décision; la statistique de la main-d'œuvre et la statistique scientifique en sont deux exemples.

Nous recommandons donc: Que le conseil du Trésor s'en remette au Statisticien fédéral pour lui procurer les statistiques nécessaires aux décisions administratives et pour agir en qualité de conseiller principal en matière de programmes statistiques et d'emploi de statisticiens dans la fonction publique.

Vos commissaires ont aussi mentionné les problèmes de personnel qui se posent actuellement au Bureau, surtout sur le plan de l'échelle des traitements, problèmes qui entraînent une grave pénurie d'effectifs professionnels.

Nous recommandons donc: Que les traitements des statisticiens et du personnel auxiliaire du Bureau fédéral de la statistique soient reclassés de façon à les mettre en rapport avec ceux des autres fonctionnaires de rang comparable.

De l'avis de vos commissaires, on pourrait améliorer le service assuré au public ainsi que la valeur de la statistique en soumettant à l'examen de fonctionnaires qui possèdent la formation nécessaire toutes les demandes de statistiques émanant des divers ministères et organismes.

Nous recommandons donc: Que les ministères et organismes qui demandent des statistiques à plus de dix répondants soient tenus de fournir au Statisticien fédéral un exemplaire de la demande et de tous les questionnaires et formules utilisés à cette fin.

Vos commissaires ont bénéficié, au cours de leur enquête, du concours intéressé de nombreux organismes représentant divers secteurs publics. Il serait nettement avantageux d'établir des rouages qui permettraient de tenir le gouvernement informé de la réaction du public devant les demandes de renseignements.

Nous recommandons donc: Que soit formé un conseil consultatif composé des représentants des principaux usagers de la statistique et d'autres organismes publics. Que ce conseil se réunisse de temps à autre avec le Statisticien fédéral pour discuter des programmes statistiques officiels et des problèmes des répondants et qu'il rende compte annuellement au ministre compétent.



13 SERVICES D'INFORMATION

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 13: SERVICES D'INFORMATION

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

L'enquête détaillée sur les services d'information du gouvernement fédéral a été effectuée par un groupe d'étude sous la direction de M. Carl Reinke, directeur du service des relations extérieures de *Du Pont of Canada Limited* (Montréal).

Vos commissaires tiennent à exprimer toute leur reconnaissance aux membres de ce groupe dont les noms suivent:

M. Clyde Robert Blackburn, O.B.E., anciennement de *The Canadian Press*, Ottawa
M. Scott Fyfe, *Imperial Oil Limited*, Toronto
M. Gordon C. Garbutt, *Gordon C. Garbutt Limited*, Willowdale, Ontario
M. G. H. Lash, anciennement des *Chemins de fer nationaux*, Montréal
M. Claude Melançon, M.S.R.C., anciennement des *Chemins de fer nationaux*, Montréal
M. J. F. Sanderson, *The Canadian Bankers' Association*, Montréal
M. Rielle Thomson, M.B.E., *Canadian Pulp and Paper Association*, Montréal
M. J. L. Wild, M.A., *University of Western Ontario*, London, Ontario
M. Robert P. Young, *Hiram Walker-Gooderham & Worts Limited*, Walkerville, Ontario

Vos commissaires ont également bénéficié des conseils d'un comité consultatif présidé par M. Basil Dean, vice-président et éditeur du quotidien *The Edmonton Journal*, Edmonton, Alberta. Les membres de ce comité étaient:

M. Munro Brown, *Banque de Montréal*, Montréal
M. A. Leonard Cawthorn-Page, *Metropolitan Life Insurance Company*, Ottawa
M. Frank MacKinnon, PH.D., *Prince of Wales College*, Charlottetown, Î. P.-É.
M. A. F. Mercier, *Le Soleil*, Québec
M. Bryan Vaughan, *Vickers & Benson Limited*, Toronto

Un certain nombre de rapports et de mémoires relatifs à cette question ont été soigneusement examinés. Ils sont mentionnés dans le dernier tome des rapports de vos commissaires.

Tout en remerciant les personnes susnommées vos commissaires les déchargent de toute responsabilité à l'égard des faits révélés et des recommandations faites dans le présent rapport; ce sont vos commissaires qui en assument l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

L'administration fédérale communique au public une foule d'informations: nouvelles concernant l'activité administrative, certaines actualités, les dernières découvertes. Elle cherche aussi à diffuser certaines idées, certaines images. Les ministères et organismes se livrent tous, d'une façon ou d'une autre, à ce genre d'activité même si leur structure administrative n'en tient pas compte. On peut même dire que tous les fonctionnaires, depuis le ministre jusqu'à la standardiste sont appelés à renseigner le public. La nature de l'information et l'importance qu'on lui accorde dépendent du but que le ministère se propose d'atteindre; elles dictent également le moyen de communication qui devra être employé.

A tous les échelons du gouvernement fédéral, les fonctionnaires fournissent journellement des renseignements de toutes sortes à leurs administrés. Des services spéciaux ont été graduellement établis au sein de la fonction publique pour faciliter la préparation et la diffusion des informations officielles. Si la plupart de ces services sont assez récents, il n'en est pas moins vrai que le ministère des Mines, peu après sa fondation en 1907, créa une division de rédaction et d'information qui devait publier et diffuser les comptes rendus scientifiques et autres de ce ministère. Le ministère de l'Agriculture qui depuis 1887 fournissait des bulletins aux cultivateurs fonda une section des publications en 1910. Quelque dix ans plus tard, le jeune ministère de la Santé créa une division de l'information et de la statistique dans le but d'éclairer le public sur des questions comme la santé des mères, la protection des enfants, la prévention et le traitement des maladies.

Sous la poussée de circonstances diverses, l'information fut organisée de plus en plus systématiquement au cours des années qui suivirent. Tout d'abord, à mesure que l'activité du gouvernement s'étendait et devenait plus complexe, le public demandait plus d'informations concernant les buts et les programmes de l'administration. En second lieu, la participation accrue du gouvernement aux affaires économiques du pays amena les experts fédéraux à recommander l'emploi de méthodes éprouvées pour la mise en valeur des ressources du pays. Troisièmement, un sens plus aigu de souveraineté nationale en même temps que d'interdépendance à l'échelon mondial incita les fonctionnaires responsables à faire connaître à l'étranger les points de vue et les aspirations du Canada. Quatrièmement, la mise en service des grands moyens de communication, surtout la radio, le cinéma et la télévision, nécessita la formation de spécialistes d'un nouveau genre. Finalement, le développement des services de relations extérieures dans le monde des affaires amena, à tort ou à raison, le gouvernement à recourir à ce genre de services.

Comme dans tant d'autres domaines, la deuxième guerre mondiale eut un effet catalytique sur le développement des services d'information du gouvernement. Il s'agissait alors de services spécialisés, dont le but était de répondre aux besoins de la guerre. Il fallait expliquer au public ce qu'on attendait de lui et l'inciter à faire sa part. Ces services de propagande, constitués en un véritable ministère dirigé par un ministre, cessèrent toute activité à la fin des hostilités. L'expérience impressionna tant et si bien les chefs politiques et les hauts fonctionnaires que quelques années plus tard la plupart des ministères et des organismes avaient leur service d'information.

Cependant, les services spécialisés ne sont responsables que d'une partie de l'activité du gouvernement dans le domaine de la diffusion de l'information. Du fait que des renseignements sont donnés à tous les points de contact qui existent entre l'administration et le public, il est impossible de contenir cette fonction dans un seul service spécialisé, de même qu'il est impossible d'en chiffrer l'importance au moyen de données statistiques.

Dans les chapitres qui suivent, on examinera la fonction d'information du gouvernement prise dans son sens le plus étendu. Les principaux buts poursuivis seront précisés et une évaluation sera faite quant à la façon dont ces services sont organisés et gérés.

2

L'INFORMATION AU PAYS

L'activité du gouvernement dans le domaine de l'information se divise en quatre grandes fonctions, dont trois concernent l'information au pays et font l'objet du présent chapitre. La quatrième fonction concerne l'information à l'étranger et elle fera l'objet du chapitre suivant. Il est indispensable de comprendre les fonctions du gouvernement dans le domaine de l'information avant d'examiner les moyens administratifs mis en œuvre pour les remplir et la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités.

SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

Certains ministères ou organismes ont pour seul ou principal but de fournir des renseignements au grand public. Pour d'autres, l'information se rattache directement à leur activité principale. Dans certains cas il s'agit de réunir et de diffuser des connaissances utiles au grand public, dans d'autres d'aider certains secteurs de l'industrie à résoudre leurs problèmes d'organisation, de rendement ou de vente.

Le service le plus caractéristique est sans doute le Bureau fédéral de la statistique qui est tenu, selon la loi, de publier les données qu'il recueille. On peut même dire que ce Bureau n'est rien d'autre qu'un service d'information spécialisé. Les publications du Bureau et les services qu'il rend ne constituent nullement une activité secondaire découlant de la préparation des statistiques; ils sont au contraire sa raison d'être statutaire. Il en va de même du service météorologique du ministère des Transports. Les bulletins de la météo sont

certainement les plus diffusés et les plus lus de tous les textes d'information publiés par le gouvernement fédéral.

L'enrichissement de nos connaissances est évidemment le but de toute recherche entreprise par le gouvernement. Même la recherche effectuée dans un but précis, comme l'amélioration des rouages civils ou militaires du gouvernement, est susceptible d'avoir des applications plus générales. C'est ainsi qu'une étude entreprise à des fins militaires peut manquer son but immédiat mais cependant révéler un principe scientifique ou une nouvelle technique de fabrication d'un produit non militaire. Dans les applications de la connaissance, il arrive souvent que deux et deux font plus que quatre et qu'un élément qui ne semble présenter aucun intérêt immédiat est justement la donnée qui manquait ailleurs et qui permettra de réaliser une avance technique de grande utilité. Il est donc essentiel, dans la mesure où la sécurité est respectée, que les résultats des recherches effectuées par un service soient communiqués aux autres services du gouvernement, ainsi qu'au grand public. Peut-être, le gouvernement devrait-il aussi communiquer les résultats de recherches qu'il n'a pas lui-même effectuées ou subventionnées, si les intéressés avaient des difficultés à se les procurer ailleurs.

L'intérêt que portent les chercheurs eux-mêmes à la publication de leurs travaux est une autre raison pour le faire. Si le gouvernement veut attirer des hommes de sciences compétents, il doit leur fournir de bonnes conditions de travail et l'occasion de se faire connaître, précisément en publiant des articles sur leurs travaux. Comme ces articles sont souvent écrits pour d'autres spécialistes, il serait bon de publier également des textes intelligibles au profane.

Ces considérations s'appliquent partout où le gouvernement effectue des recherches. Elles intéressent, par exemple, le Conseil national de recherches qui poursuit et encourage de nombreux travaux de science pure et appliquée. La sous-division d'information du Conseil est un centre national de collecte et de diffusion de toutes sortes d'informations scientifiques et techniques. Elle comprend une bibliothèque, un service de renseignements techniques, un bureau de relations extérieures et un bureau de liaison ayant une succursale à Londres et une autre à Washington. La bibliothèque revêt le caractère de bibliothèque scientifique nationale au service de tous les chercheurs. Elle entretient des relations suivies avec les bibliothèques scientifiques des autres pays. Le Service de renseignements techniques trouve dans les publications professionnelles et scientifiques du monde entier une documentation qu'il publie à l'intention d'un grand nombre d'institutions et d'entreprises canadiennes. Le bureau des relations extérieures donne des explications à la presse concernant les travaux du Conseil, il facilite les enquêtes des reporters et il

organise les conférences que les hommes de sciences et les administrateurs du Conseil donnent en public, à la radio ou à la télévision.

Du fait que de nombreux travaux du Conseil national de recherches pour la défense doivent s'effectuer dans le secret, la Direction des services d'information scientifique de cet organisme s'occupe surtout de documents inaccessibles au public. Cependant, des bulletins sont publiés chaque mois pour donner un aperçu des nouveaux documents frappés d'aucune restriction et que le Conseil tient à la disposition des ministères et organismes. La division, par l'entremise d'un agent des relations extérieures, entretient des contacts avec la presse et le grand public.

Les ministères intéressés à la mise en valeur et à la conservation des ressources du Canada, comme ceux de l'Agriculture, des Pêcheries, des Forêts, des Mines et des Relevés techniques, procèdent à d'importants travaux de recherche. Pour que ces travaux et leurs résultats soient vraiment utiles il faut qu'ils soient rendus publics grâce à de bons services d'information.

Les programmes de recherche des ministères qui exploitent les ressources naturelles sont liés à des programmes d'information visant à renseigner les consommateurs et à stimuler les ventes. C'est ainsi, par exemple, que le service d'information du ministère des Pêcheries recommande aux pêcheurs professionnels et amateurs les moyens de ne pas dilapider les réserves poissonneuses, souligne la nécessité d'améliorer les méthodes de préparation et de vente du poisson, encourage le public à manger davantage de cet aliment et cherche à rendre les Canadiens conscients du fait que les pêcheries constituent une importante ressource naturelle du pays. Les services d'information du ministère de l'Agriculture poursuivent des buts semblables.

Certains ministères cherchent à influencer l'industriel, le commerçant ou le consommateur canadien ou à améliorer les normes de santé et de logement. Le ministère du Travail dépense plus de $500,000 par an pour ses programmes de publicité et d'information. Ses principales campagnes, auxquelles d'ailleurs les provinces participent, concernent le programme des travaux d'hiver et la formation professionnelle. Le programme des travaux d'hiver est également prôné par la Commission d'assurance-chômage.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social coopère avec les provinces à la protection et l'amélioration de la santé des citoyens. C'est la Direction des services de santé qui est chargée, en collaboration avec les services d'information de ce ministère, de la diffusion des connaissances en matière de santé et d'hygiène.

La Société centrale d'hypothèques et de logement s'intéresse à la qualité de l'architecture et de la construction de l'habitation. Elle met à la disposition du public une riche documentation sur la construction domiciliaire et sur

l'aménagement urbain. La Galerie nationale stimule l'intérêt du public pour les beaux-arts et fait connaître à l'étranger les chefs-d'œuvre canadiens.

On peut donc voir que, dans de nombreux ministères et organismes, l'information est une préoccupation parfois statutaire, mais toujours importante. Les buts poursuivis sont extrêmement variés mais les services de renseignement ont plusieurs caractéristiques communes. En premier lieu, l'information n'est pas une activité secondaire: elle est intégralement liée aux fonctions principales des ministères et des organismes. En second lieu, il n'existe pas de critère infaillible permettant de fixer à l'avance le volume des renseignements qui seront fournis. Il est donc absolument nécessaire que l'information fasse l'objet d'un contrôle de manière à la proportionner à l'activité du ministère et de la fonction publique en général.

COOPÉRATION DU PUBLIC

Le gouvernement a tout intérêt à solliciter la coopération du public pour certaines de ses opérations. C'est ainsi que des programmes d'information bien faits peuvent lui permettre de mieux organiser ses services et de réaliser de fortes économies.

Un problème qui ne cesse de préoccuper l'administration est celui des heures de pointe et des saisons d'affluence. Un exemple typique de cette affluence est l'arrivée massive des déclarations d'impôt au ministère du Revenu national vers la date limite du 30 avril. Depuis 1950, la Division de l'impôt organise chaque année des campagnes spéciales pour encourager les contribuables à ne pas tarder à faire leur déclaration d'impôt. Ces campagnes qui coûtent de $30,000 à $40,000 par an donnent d'excellents résultats. Les travaux du ministère du Revenu national en sont énormément facilités et les amendes imposées aux contribuables retardataires ont beaucoup diminué.

Les bureaux de poste sont assaillis de lettres tous les jours vers cinq heures de l'après-midi et avant Noël ils sont littéralement submergés. Le public peut faciliter les choses en expédiant le courrier quotidien de bonne heure et en envoyant ses souhaits de Noël au début de décembre. Une autre façon de faciliter les choses consiste à indiquer la zone postale sur les envois destinés aux grandes villes. Le ministère des Postes organise des campagnes de publicité afin d'encourager le public à tenir compte de ces préceptes. Les dépenses engagées pour les campagnes de publicité sont largement compensées par les réductions dans les frais directs d'administration.

Les efforts du ministère des Postes pour enseigner au public à faire bon usage des services postaux ne s'arrêtent pas là. Pour inciter le public à empaqueter et à adresser ses envois convenablement, on a recours à des conférences, à des affiches, aux prospectus et aux films, à la télévision et à la

radio. Chaque année, cependant, 50,000 colis sont enveloppés ou adressés avec si peu de soin qu'il n'est possible ni de les faire suivre ni de les retourner et $60,000 en espèces sont retrouvés dans des lettres ne donnant aucun indice quant à l'identité et à l'adresse du destinataire ou de l'expéditeur.

Le public est sollicité à coopérer d'une autre façon: remplir les cadres de l'administration. En plus d'annoncer les postes vacants, plusieurs ministères et organismes jugent nécessaire de stimuler le recrutement par une publicité générale portant sur les carrières, les conditions de travail, et autres avantages qu'offre la fonction publique.

Le ministère de la Défense nationale est celui qui recourt le plus à cette méthode de recrutement pour la bonne raison que le personnel des forces armées n'est constitué que de volontaires. En 1960-1961, les dépenses de recrutement des trois armes se sont élevées à environ $1,300,000. Dans cette somme, qui ne comprenait ni les traitements ni les indemnités du personnel recruteur, se trouvaient $365,000 d'annonces; le reste avait servi à la préparation et à la distribution de documents publicitaires. C'est la Direction du personnel de chaque arme qui s'occupe du recrutement, mais la publicité est faite, pour les trois armes, par le comité interarmes de publicité pour le recrutement. Les services de relations extérieures des forces armées contribuent indirectement au recrutement mais leurs finances et leur organisation sont indépendantes de celles de la Direction du personnel.

La Commission du service civil annonce la plupart des postes offerts par les ministères. En 1960-1961, les dépenses de publicité ont atteint $268,000, frais d'impression non compris. Un certain nombre d'organisations gouvernementales et particulièrement celles qui ont besoin d'un grand nombre d'hommes de sciences et de techniciens insistent beaucoup sur le recrutement dans leurs programmes d'information.

LE DROIT DU PUBLIC À ÊTRE INFORMÉ

Pour le public, être informé de l'activité administrative est non seulement un droit, c'est aussi une nécessité. L'étendue et la diversité de cette activité augmentent sans cesse et il devient de plus en plus difficile de fournir tous les renseignements voulus. Les divers éléments de la fonction publique se préoccupent donc de plus en plus de renseigner le public.

Prévenance

L'administration doit donc faire bon accueil aux demandes de renseignement ou d'explication. Avant tout, le Parlement doit être renseigné rapidement et avec précision. Cette responsabilité incombe aux ministres qui se tournent

vers leurs fonctionnaires pour obtenir les précisions demandées. Les ministères, en fait, sont tous appelés à fournir la documentation dont leurs chefs ont besoin pour répondre aux questions posées en Chambre et pour rédiger les déclarations ministérielles au Parlement ou ailleurs. De plus, les ministères sont presque tous obligés par la loi de présenter un rapport annuel au Parlement.

Il est de tradition que le Parlement se préoccupe du fonctionnement des services de l'État, mais aujourd'hui l'intérêt du public dans cette activité s'exprime de plus en plus par le truchement de moyens divers, dont notamment les grands moyens de communication. Le public s'attend, en tout cas, à ce qu'on lui fournisse sans tarder les renseignements qu'il sollicite directement. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les taxes. Or, vos commissaires ont eu connaissance de cas trop nombreux où des hommes d'affaires canadiens ont eu beaucoup de mal à se procurer des renseignements dont dépendaient d'importantes décisions commerciales. On comprend, par exemple, qu'un importateur ait besoin de connaître la classification douanière de telle ou telle marchandise et qu'un trop long délai à lui fournir ce renseignement peut lui coûter cher.

Publicité

La nature et le nombre des demandes de renseignements faites par le public déterminent assez bien le caractère et l'importance à donner aux services d'information des divers ministères. Il est cependant plus difficile de définir la mesure dans laquelle un ministère doit faire connaître ses travaux au public, lorsqu'il le fait de sa propre initiative.

A partir du moment où certains services, même gratuits, sont mis à la disposition du public, il y a lieu de les lui faire connaître. Autrement on dépenserait de l'argent en pure perte. Cette remarque s'applique, par exemple, à la Galerie nationale et aux musées de l'État. Il est curieux de noter, à cet égard, que le Musée national, qui relève du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, fait l'objet de beaucoup moins de publicité que les autres divisions de ce ministère.

Il arrive aussi que le gouvernement soit obligé de faire connaître par voie de publicité, les avantages pécuniaires et autres dont peuvent bénéficier certains citoyens selon les circonstances. Par exemple, les avantages mis à la disposition des anciens combattants et des personnes qui sont à leur charge font l'objet de plusieurs lois très compliquées et doivent faire l'objet d'annonces détaillées de la part du ministère des Affaires des anciens combattants.

Si le gouvernement est dans l'obligation de faire connaître à la population les droits qui lui appartiennent et les services dont elle peut bénéficier, il n'en

est pas moins tenu de lui signifier les interdictions et les obligations que la loi impose. Le principe judiciaire, selon lequel nul n'est censé ignorer la loi, ne dispense pas le gouvernement de l'obligation de faire connaître celle-ci aux intéressés.

Dans le cas des tribunaux administratifs, des considérations particulières se rattachent à l'information. Tout comme les magistrats, les tribunaux, lorsqu'ils ne siègent pas, sont généralement très discrets. Cependant, les Cours suprêmes ont l'habitude d'accompagner leurs jugements d'un exposé des motifs de décision. Les tribunaux de l'administration devraient procéder plus souvent de la sorte, surtout lorsqu'il y va de l'intérêt public. A plus forte raison, les motifs d'un jugement doivent être publiés en même temps que celui-ci, et non par la suite comme si on voulait se défendre contre les critiques, de la presse par exemple. Les tribunaux devraient également être tenus de faire connaître les décisions qui établissent la ligne de conduite administrative afin que les intéressés puissent prendre en temps voulu les mesures qui s'imposent dans leur cas.

Au delà des obligations précitées, lorsque les ministères entreprennent de faire de la publicité autour de leurs initiatives les plus intéressantes, on touche à un domaine mal défini et qui prête à controverse.

Chaque ministère et chaque organisme est une source plus ou moins féconde de nouvelles, et la plupart d'entre eux entretiennent des relations avec la presse et la radio et leur fournissent des communiqués. Les grandes nouvelles d'intérêt national sont rares mais certaines activités gouvernementales donnent lieu couramment à des nouvelles intéressant certaines régions ou certains groupes. Tout ce que le gouvernement construit ou achète produit des effets sur l'économie nationale et souvent sur celle des localités. Les nombreuses questions posées au Parlement et les renseignements demandés par la presse et le public au sujet des contrats sont des signes révélateurs de l'importance locale de cette activité.

Il y a cependant une distinction à faire, et ce n'est pas toujours facile, entre la simple publication d'une nouvelle et le fait de «parler du ministère». Ce qu'on ne doit pas oublier c'est que toute activité gouvernementale porte en elle des éléments d'importance politique. Par conséquent, la publicité faite autour de l'activité d'un ministère risque fort de tomber dans le domaine de la controverse politique.

Il ne faut pas non plus exagérer le danger. Il n'est pas question ici de l'emploi délibéré des moyens d'information à des fins politiques. Toute tentative dans ce sens—et rien ne semble indiquer qu'il y en ait eu—échouerait, d'abord parce que les grands moyens d'information sont jaloux de leur indépendance, ensuite parce que le dispositif politique lui-même est pourvu

de sauvegardes. Mais, sans qu'il soit question de manœuvres politiques, probablement vouées à l'échec, la publicité des ministères et des organismes peut présenter certains dangers, moins évidents peut-être, mais tout aussi insidieux.

Il n'y a pas de frontière bien établie entre l'exposé des faits et le plaidoyer ni entre la publicité et la propagande. Ce qui pour un homme est une nouvelle est, pour un autre, de la propagande. Un communiqué de presse, une brochure ou un film concernant une base de lancement de fusées, les abris de protection contre les retombées radio-actives, la façon de traiter les criminels, ou l'enseignement destiné aux Indiens, peut n'être qu'une énumération banale de faits, et cependant il y aura toujours des gens qui y verront des raisonnements spécieux et des provocations. Il serait déraisonnable d'en conclure que seuls les chefs politiques devraient s'occuper de la publicité des ministères et des organismes. Par contre, certaines autres conclusions s'imposent.

En premier lieu, la publicité gouvernementale doit reposer sur des faits réels et elle doit, dans toute la mesure du possible, être objective. En dehors des programmes spéciaux de publicité mentionnés dans le présent chapitre, la tâche des services d'information consiste à renseigner plutôt qu'à convaincre le public. Par ailleurs, les services d'information des ministères et des organismes doivent seulement fournir la matière de base aux journaux, à la radio, etc. et ne pas chercher à s'adresser directement au public. Les fonctionnaires des services d'information font une première estimation des données qui pourraient faire l'objet de bulletins de nouvelles et ils rédigent des communiqués de base clairs et logiques. Ce sont ensuite la presse et les autres grands moyens de communication qui décident du fond et de la forme de leurs nouvelles. Si certaines entreprises privées peuvent se permettre de recourir à des présentations élaborées à l'écran, dans les brochures et dans les journaux et si elles peuvent dramatiser leur publicité, il n'en va pas toujours de même pour la publicité gouvernementale.

En deuxième lieu, il faut savoir doser l'information; même des données objectives peuvent ressembler à de la propagande si elles sont fournies en trop grande abondance. On va souvent à l'encontre du but qu'on poursuit quand on donne trop de renseignements, surtout si ces renseignements sont présentés sans ordre. Les tentatives agressives qui veulent retenir l'attention du public passent facilement, quel que soit leur mobile, pour de la propagande. Quand cela se produit les services d'information du gouvernement font de la politique active.

En troisième lieu, une importante distinction s'impose entre les textes qui informent vraiment et ceux dont le but est d'impressionner la galerie. Il est évident que ces derniers n'ont pas leur place dans les services d'information du gouvernement. Il est tentant de publier des comptes rendus, d'afficher

des photographies ou de passer des films décrivant les armements, les laboratoires et les ateliers techniques comme des merveilles de notre temps, en laissant de côté toute considération de leur emploi ou de leur valeur.

Le publiciste d'une entreprise commerciale part du principe que tous les moyens sont bons pour vanter la raison sociale de cette entreprise. Dans le monde des affaires, le nom est important et il est compréhensible que les maisons de commerce injectent à la ronde et de façon continue des doses massives de publicité. Par contre, vos commissaires ne croient pas que les services de renseignements du gouvernement puissent recourir à ce genre de réclame. Il serait tout à fait déplacé que les ministères et les organismes bombardent les salles de dépêche de communiqués de presse plus ou moins factices. Seules les informations indispensables aux programmes des divers ministères devraient être rendues publiques. Les contribuables ont le droit d'exiger que la fonction publique remplisse sa tâche consciencieusement et il est certain que les ministères ne devraient pas employer les fonds publics pour vanter la qualité de leurs services. S'il est naturel que les entreprises commerciales cherchent à acquérir une bonne renommée, il en va tout autrement pour les services d'information des ministères et organismes du gouvernement.

Vos commissaires sont convaincus que les services de renseignements du gouvernement sont intègres et bien intentionnés. On peut se demander s'ils ne dépassent pas parfois les limites de la bienséance administrative, mais qui saurait définir exactement quelles sont ces limites? Il ne faudrait pas que la réserve conseillée amène les services du gouvernement à refuser au public les renseignements auxquels il a droit; nous avons déjà fait allusion à la difficulté qu'on éprouve à fixer la limite inférieure.

Quelle que puisse être la limite à observer dans chaque service gouvernemental d'information, l'enquête a révélé de grandes différences entre les diverses activités et particulièrement entre celles des ministères civils et celles du ministère de la Défense nationale.

Les seuls ministères civils dont le personnel d'information est assez important sont ceux qui ont le mandat de renseigner le public. Ces ministères font davantage de publicité que ceux qui n'ont pas de fonction publicitaire bien déterminée mais, néanmoins, leurs activités dans ce domaine sont assez restreintes. Par contre, les forces armées possèdent des services d'information qui éclipsent littéralement ceux des organisations civiles. En mai 1962, le personnel des services militaires d'information comprenait 134 militaires, dont la moitié des officiers, et 56 civils. A la même date, le ministère des Transports, par exemple, n'avait que cinq agents d'information, quoique ce ministère soit chargé de veiller au bon fonctionnement et à la sécurité de tous les modes de transport au Canada—sur rail, sur l'eau et dans les airs.

Les activités publicitaires des forces armées contribuent indirectement au recrutement des volontaires quoique, comme nous l'avons dit plus haut, ce recrutement constitue une importante activité directe du ministère de la Défense nationale. Il est évident que le but principal des programmes d'information des trois armes est de se gagner la faveur du public. D'ailleurs, au ministère de la Défense nationale on parle beaucoup plus de «relations extérieures» que de services de renseignements.

Les trois Directions militaires qui s'occupent de relations extérieures ont fait l'objet d'une observation précise de deux semaines en novembre et en décembre 1961. Voici ce qui est sorti de ces trois services:

- 68 communiqués de presse, y compris 10 grands reportages.
- 7 commentaires de nouvelles.
- Plus de 2,500 photographies.
- Plus de 100 documents pour la radio, la télévision et le cinéma allant de la simple information au documentaire filmé de 15 minutes.
- Plus de 700 enregistrements pour la radio et plus de 500 enregistrements pour la télévision effectués et expédiés.

Rien ne laisse supposer que l'activité enregistrée au cours de ces deux semaines était exceptionnelle. Vos commissaires sont d'avis qu'une telle activité est inquiétante non seulement à cause de son volume et de son intensité mais aussi parce que ce matériel est fourni sous forme de produit fini prêt à la consommation et non de documentation de base.

Nous recommandons donc: Que le gouvernement examine les proportions et le caractère de l'activité des services d'information des forces armées, tout particulièrement à l'égard de l'emploi massif des techniques de relations extérieures.

3

SERVICES D'INFORMATION À L'ÉTRANGER

Parler au nom du Canada est tout autre chose que de parler au Canada. Les grands critères de l'intégrité et du bon goût sont valables dans les deux cas, mais les informations que le gouvernement destine à l'étranger ont des buts très différents de celles qu'il adresse au peuple canadien. Le présent chapitre traite des divers programmes d'information que plusieurs ministères destinent à l'étranger. En ce qui concerne les programmes du ministère des Affaires extérieures, cependant, il est impossible d'examiner l'organisation et la gestion des services extérieurs d'information sans considérer aussi les services intérieurs et c'est pourquoi ces derniers sont inclus dans la présente étude.

L'autorité du gouvernement s'arrête aux frontières du Canada. Au delà de ces limites nos dirigeants ne peuvent défendre nos intérêts que par la persuasion. En fait, pour que le Canada joue pleinement le rôle qui lui revient dans les affaires mondiales et pour qu'il occupe la position commerciale dont dépend sa prospérité, il doit être entendu et compris à l'étranger. De plus, son développement continu dépend beaucoup des moyens dont il dispose pour attirer des capitaux et des hommes. Il faut donc projeter en dehors de nos frontières une image ordonnée du Canada, de nos caractéristiques, des buts que nous poursuivons, de nos ressources naturelles et de nos perspectives.

Le gouvernement fédéral reconnaît ce besoin depuis plusieurs années déjà. Un comité interministériel d'information à l'étranger a été formé en 1956 «pour étudier les questions relatives à la coordination des services canadiens d'information à l'étranger et pour faire, à ce sujet, des recommandations au Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et par lui aux ministères et

organismes intéressés». Les membres de ce comité représentaient les ministères suivants: Affaires extérieures, Agriculture, Citoyenneté et Immigration, Commerce, Défense nationale, Finances, Nord canadien et Ressources nationales, Pêcheries et les organismes suivants: Galerie nationale, Radio-Canada, Office national du film. On s'attendait à ce que ces membres se réunissent régulièrement, si possible une fois par mois, et que les sous-ministres intéressés passent chaque année en revue la composition du comité, son mandat, les principes à suivre, les directives à donner, les priorités à accorder et les moyens à employer.

Les résultats ont été décevants. Les réunions annuelles des sous-ministres n'ont pas eu lieu et le comité interministériel lui-même ne s'est réuni que rarement, certaines années trois fois seulement. Les procès-verbaux des réunions révèlent que les grandes questions de principe ont à peine été abordées. On s'est borné à discuter de détails insignifiants comme la dimension que devrait avoir le drapeau qu'un conférencier emporte dans ses bagages, ou la façon dont on devrait éclairer un stand d'exposition. Rares sont les directeurs de services d'information qui assistent à ces réunions. On y envoie des fonctionnaires subalternes qui ne peuvent parler avec autorité au nom du ministère ou de l'organisme qu'ils représentent. Le directeur d'un service d'information disait à ce propos: «On devrait établir le menu et non éplucher les pommes de terre.» Cette boutade a trouvé partout des échos.

Les conséquences de ce fâcheux état de choses n'ont pas manqué de se faire sentir à l'étranger. En France, par exemple, où le manque d'informations sur le Canada moderne est presque total, trois fonctionnaires du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ont voulu combler cette lacune en organisant des conférences et des présentations de films au cours de l'hiver de 1961-1962, et cela sans aucune aide des représentants à Paris du ministère des Affaires extérieures ou du ministère du Commerce. Pendant ce temps, dans une ville de l'Allemagne de l'Ouest un consul général canadien est resté longtemps sans savoir qu'un bureau canadien d'immigration avait été ouvert dans la ville même où il exerçait ses fonctions. Le même consul, un agent du ministère du Commerce, n'aurait pas appris, s'il n'avait pas lu un certain magazine, que les postes de conseillers commerciaux auprès de l'ambassade canadienne à Bonn avaient changé de titulaires. L'agent consulaire qui représente dans la même ville le ministère des Affaires extérieures ne fait absolument rien pour faire connaître le Canada quoiqu'il ait, sur place, à sa disposition les trois plus grands quotidiens et les deux plus importantes revues de l'Allemagne de l'Ouest ainsi que les bureaux principaux d'un grand réseau de radio et de télévision.

Immigration

Sauf au Royaume-Uni, il est généralement interdit en Europe d'employer des moyens directs de recrutement des immigrants. Cependant, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration qui a recours à de puissants moyens indirects est devenu le plus actif dispensateur de renseignements sur le Canada en Europe occidentale. En se servant de documents préparés par leur Division d'information, les agents du service extérieur effectuent de nombreuses tournées et à tous les auditoires possibles ils donnent des renseignements et présentent des films sur le Canada. L'un de ces agents s'est adressé à plus de 10,000 personnes en Allemagne de l'Ouest en 1960 et il a participé à plusieurs émissions à la radio et à la télévision. Cependant, ses activités prennent toujours par surprise les représentants du Canada qui résident dans les villes où il passe. Même l'ambassade du Canada à Bonn ignore le détail des activités de cet agent d'immigration, à cause du manque de coordination entre les programmes de son ministère et les services d'information des ministères des Affaires extérieures et du Commerce.

Tourisme

L'Office du tourisme du gouvernement canadien, rattaché actuellement au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, a été établi en 1934 pour encourager les touristes et particulièrement les touristes américains à voyager au Canada. Son but principal est de coordonner les initiatives touristiques des gouvernements provinciaux, des autorités municipales, des associations de voyage et des grandes compagnies de transport. Il compte des bureaux à New York, à Chicago et à San Francisco. En outre, l'ambassade canadienne à Washington ainsi que tous les consulats canadiens aux États-Unis distribuent le matériel touristique que leur fournit l'Office. Tout récemment une succursale a été ouverte à Londres. Les bureaux d'Ottawa peuvent répondre immédiatement à de nombreuses demandes de renseignements grâce à l'emploi d'un matériel automatique et d'une documentation préparée d'avance pour l'expédition. L'Office reçoit plus de 700,000 demandes par an mais le travail est si bien organisé que 24 heures suffisent pour répondre aux demandes envoyées sur des bons découpés dans les pages publicitaires de la presse et que 48 heures suffisent pour répondre aux lettres qui demandent un peu plus d'attention. La plupart des publications de l'Office du tourisme se présentent sous une forme très modeste et leur coût va de 1c. à 21c. tandis que leur tirage va de 7,000 à plus de 1,300,000 exemplaires. Malheureusement on ne fait pas la distinction entre les demandes sérieuses et les demandes qui ne le sont pas. Il suffirait peut-être d'envoyer un simple dépliant aux personnes qui se contentent de remplir un bon.

Au moment où vos commissaires ont fait leur enquête, l'Office du tourisme comptait 95 employés permanents. Un grand nombre de ces employés promettent beaucoup mais les cadres supérieurs sont insuffisamment dotés d'hommes d'expérience et de compétence incontestées. Même parmi les grands responsables se trouvent des hommes qui ne connaissent du Canada que la région où ils vivent. Ceci constitue un grand handicap pour les entretiens avec les touristes. Aussi devrait-on entreprendre un programme de formation des cadres. Il faudrait également reviser le système actuel de rotation du personnel dans les succursales; il faut au moins deux ou trois ans pour se familiariser avec un nouveau territoire et établir les contacts indispensables.

D'excellentes relations ont été établies avec de nombreuses organisations de tourisme au Canada, y compris les services provinciaux, mais il y a lieu de se demander si la place de l'Office du tourisme est bien au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, lequel n'est aucunement un organisme publicitaire. L'industrie touristique qui a rapporté quelque 417 millions de dollars en 1960 (et qui rapporte beaucoup plus actuellement) constitue un élément important du commerce international du Canada. Il vaudrait beaucoup mieux que l'Office du tourisme fasse partie d'un ministère ayant de grandes responsabilités en matière de publicité canadienne à l'étranger, et l'on réduirait ainsi le nombre des ministères responsables de la publicité à l'étranger. D'ailleurs, à l'origine, l'Office du tourisme faisait partie du ministère du Commerce.

Nous recommandons donc: Que l'Office du tourisme du gouvernement canadien, qui relève actuellement du ministre du Nord canadien et des Ressources nationales, dépende dorénavant du ministre du Commerce.

Publicité commerciale

Les services d'information du ministère du Commerce relèvent de la Direction de la publicité commerciale, laquelle est rattachée au Service du commerce à l'étranger. Cette direction a surtout pour but de stimuler la vente des produits canadiens à l'étranger; mais elle s'occupe aussi de toute la publicité du ministère du Commerce et de la diffusion des renseignements concernant les affaires commerciales et économiques du Canada. Sans chercher à concurrencer sur le plan quantitatif la publicité faite par d'autres pays—l'Australie, par exemple, dépense quatre fois plus que le Canada—les sommes engagées en publicité commerciale à l'étranger ont augmenté sensiblement ces dernières années. De $216,000 qu'elles étaient en 1958-1959, elles sont passées à plus de $400,000 en 1961-1962.

C'est la qualité qui compte plutôt que la quantité. On veut des textes bien écrits, de présentation originale, de telle sorte que les brochures, les dépliants, les affiches, les cartes commerciales, etc. soient toujours d'excellente qualité. La division du Commerce à l'étranger publie *Foreign Trade*, un périodique de 36 pages qui paraît vingt-six fois par an et qui fait connaître aux hommes d'affaires canadiens les possibilités de vente et les conditions économiques à l'étranger. Les tarifs d'abonnement à ce périodique n'ont pas changé depuis 1952. Ils sont annuellement de $2 au Canada et de $5 à l'étranger et ils ne couvrent même pas les frais d'impression et de distribution. Ces tarifs devraient donc être modifiés.

Le nombre des expositions commerciales étrangères auxquelles le ministère du Commerce a participé est passé de neuf en 1955 à dix-huit en 1961 et trente sont prévues pour 1962. C'est la Division des expositions commerciales à l'étranger qui coordonne ces activités, conformément aux directives que fixent les hauts fonctionnaires du ministère du Commerce après avoir consulté les délégués commerciaux à l'étranger et les associations commerciales. En septembre 1960, le ministère du Commerce a organisé une mission commerciale générale, la première d'une série de 33 qui devait s'achever en 1962. Ces missions ont été organisées un peu fortuitement, mais il faudrait une organisation permanente pour qu'elles soient bien préparées et qu'elles atteignent leur but.

Expositions internationales

C'est la Commission des expositions du gouvernement canadien, une autre subdivision du ministère du Commerce, qui a la responsabilité de concevoir, de monter et de démonter les stands canadiens dans les foires et les expositions internationales. Au cours des récentes années le nombre de foires et d'expositions auxquelles le Canada a participé se situe entre 20 et 30. De $700,000 qu'elles étaient, les dépenses de la Commission se sont élevées à $1,500,000 en 1961-1962 (somme qui comprend les dépenses d'une exposition commerciale canadienne tenue à Accra et à Lagos et une participation à l'exposition du 21e siècle à Seattle). La Commission des expositions entreprend des travaux pour d'autres ministères et organismes selon les besoins et lorsque plusieurs organismes sont intéressés ou lorsque le gouvernement du Canada est officiellement représenté, comme à Seattle, c'est le ministère des Affaires extérieures qui assume les grandes responsabilités. En ce qui concerne les expositions universelles et les autres grandes manifestations internationales, les décisions sont généralement prises par un comité interministériel dont les membres ont le rang de sous-ministre adjoint.

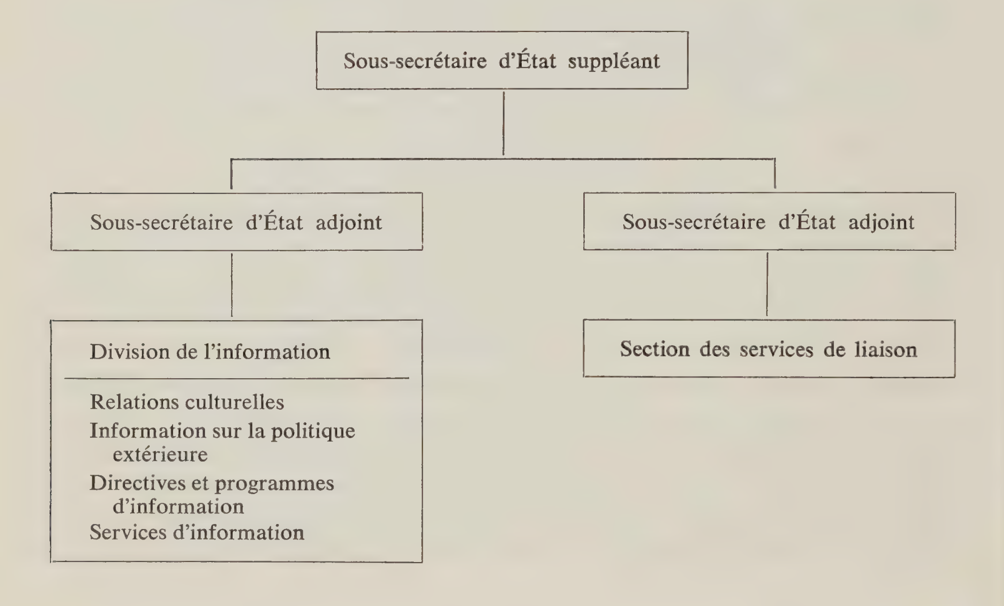
La participation à une grande exposition internationale exige souvent de

longs préparatifs, aussi faut-il y porter une attention constante. Malheureusement, la constance fait presque toujours défaut car le personnel de la Division d'information du ministère des Affaires extérieures qui doit appliquer les directives du comité interministériel est composé d'agents du service extérieur qui changent souvent.

RÔLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

La Division de l'information du ministère des Affaires extérieures (*voir* graphique 1) a été dirigée par quatorze chefs différents en dix-sept ans d'existence. Au cours d'une certaine année, il y a eu 23 mutations de personnel. Il est difficile de dire que l'absence d'expérience en matière d'information du personnel de cette division est compensée par une expérience dans les autres domaines des Affaires extérieures étant donné qu'au moment où vos commissaires ont fait leur enquête certains agents recrutés par la Division de l'information n'avaient qu'un mois d'expérience dans le ministère. Les agents destinés au service extérieur considèrent un séjour à la Division de l'information comme un mauvais moment à passer, sinon comme une pénitence.

Graphique 1—MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES—ORGANISATION DES SERVICES D'INFORMATION (Septembre 1962)



La responsabilité qu'a le ministère des Affaires extérieures de coordonner les informations données à l'étranger sous la direction peu efficace du Comité interministériel permanent est assumée par la Section des directives et des programmes de la Division de l'information. Une grande partie des travaux de cette section concerne les expositions internationales et autres événements à l'étranger et il n'y a pratiquement rien de fait en vue d'une coordination générale sur une base continue. La teneur des programmes du Service international de la radio, principal élément d'un tel travail de coordination, n'est pas une responsabilité de la Division de l'information mais relève de la Section des services de liaison, laquelle s'occupe des renseignements destinés au Canada. La Division de l'information n'est pas placée sous le même toit que la section des Services de liaison et les chefs de l'une et de l'autre relèvent de deux sous-secrétaires d'État adjoints différents.

Service international de radiodiffusion

En dehors des anomalies relevées dans l'organisation du ministère des Affaires extérieures, les dispositions prises pour le service des émissions internationales laissent beaucoup à désirer. Ce service constitue une division distincte de la Société Radio-Canada, et son budget est alimenté par un crédit parlementaire spécialement affecté. A raison de 90 heures par semaine, des programmes en onze langues sont envoyés par ondes courtes en certains pays d'Europe et d'Afrique et à tous les pays d'Amérique latine. Un service gratuit de transcription dont peuvent bénéficier toutes les stations radiophoniques du monde est utilisé par des centaines d'organismes de diffusion à l'étranger. Il est difficile d'estimer le nombre total des personnes qui écoutent, à l'étranger, les programmes canadiens, mais les quelque 600 lettres reçues chaque semaine, en particulier de pays où les libertés sont restreintes, laissent à penser que ces émissions sont très écoutées.

Le Service international emploie deux émetteurs à ondes courtes de 50KW à Sackville (N.-B.) et, l'an dernier, les émissions à l'étranger ont été réduites de façon à utiliser partiellement les installations pour des émissions destinées au grand Nord canadien. On voit bien que l'effort canadien en matière de programmes radiophoniques destinés à l'étranger est assez modeste. On ne pourrait pas s'attendre naturellement à des programmes aussi nombreux que ceux de la BBC ou ceux de la Voix de l'Amérique. Cependant les émetteurs de Sackville, installés en 1945, pourraient être beaucoup plus modernisés. Il est un peu vexant, par exemple, de penser que le Ghana possède 4 émetteurs à ondes courtes de 100KW chacun. Il n'appartient pas naturellement à vos commissaires de se prononcer sur l'importance à donner aux émissions radiophoniques internationales du Canada mais, si l'on n'abandonne pas cette

initiative, il faudrait que des émetteurs plus puissants soient installés et qu'une meilleure coordination soit réalisée entre tous les services canadiens d'information à l'étranger.

Les programmes émis par le Service international de Radio-Canada sont bien autre chose que des nouvelles et de la propagande car on estime, à juste titre, qu'une image du Canada présentée à l'étranger doit englober de façon harmonieuse tous les aspects de la vie et de la culture au Canada. Il existe, il est vrai, une section de relations culturelles dans la Division de l'information du ministère des Affaires extérieures. Malheureusement, les activités de cette section dans le domaine qui nous occupe sont plutôt symboliques. La Section des relations culturelles, en effet, a de multiples relations avec des organismes fédéraux comme la Galerie nationale, le Conseil national de recherches, le Conseil des arts, avec un nombre considérable d'organisations culturelles de tous genres, d'un bout à l'autre du Canada et avec l'UNESCO. Le personnel trop peu nombreux de la Section des relations culturelles est tellement occupé par ses diverses activités de liaison qu'il n'a pratiquement pas le temps de s'occuper de la projection, à l'étranger, des réalisations culturelles canadiennes.

Activités dans les postes à l'étranger

Dans tous les postes à l'étranger il y a un responsable—à temps partiel dans la plupart des cas—de l'information. Des agents de grades divers sont chargés à plein temps de l'information à Londres, à Paris, à New York, à Washington, à Tokyo et aux Nations-Unies. Des postes de ce genre ont été autorisés à Bonn et à New Delhi mais ils n'avaient pas encore de titulaires au moment où vos commissaires ont fait leur enquête. Seulement trois des agents d'information en place sont des spécialistes et, quoiqu'il y ait des exceptions, les agents d'information sont transférés très souvent, comme les autres diplomates. Cela n'est peut-être pas grave dans le cas d'agents dont les fonctions d'information ne constituent qu'une partie de leurs responsabilités. Ceux-ci peuvent être mutés comme tout le monde. Cependant, lorsque des spécialistes de l'information sont nommés, on devrait leur permettre de rester plus longtemps au même poste. Un agent diplomatique qui va d'un poste à un autre peut facilement entrer en contact avec les milieux politiques, sociaux et diplomatiques traditionnels alors que l'agent d'information doit établir ses propres contacts et souvent dans des milieux où les diplomates ne pénètrent pas. Dans l'information, les meilleurs contacts sont établis sur la base de l'amitié, du service et de la confiance et il est impossible de les établir du jour au lendemain; étant strictement personnels, il est rare qu'ils puissent se transmettre d'un agent à l'autre. Si le système des mutations

périodiques est appliqué trop rigoureusement il s'ensuit que chaque nouvel agent d'information doit repartir presque à zéro.

Les agents d'information nommés à l'étranger ne peuvent efficacement travailler que s'ils reçoivent d'Ottawa l'appui nécessaire. Les agents d'information à plein temps des grandes capitales sont actuellement handicapés dans leur travail parce qu'ils ne reçoivent pas régulièrement, ni à point nommé, les comptes rendus sur les affaires canadiennes. En particulier, ils ne sont pas informés d'avance des décisions administratives susceptibles de provoquer l'intérêt à l'étranger et ils ne reçoivent pas de directives générales concernant les buts que poursuit le Canada. C'est ainsi que les agents d'information sont obligés d'interpréter eux-mêmes les événements et de répondre de leur mieux et de façon impromptue aux réactions que suscitent à l'étranger les déclarations et les initiatives canadiennes.

Une source logique de documentation pour les agents d'information à l'étranger est la Section de la politique extérieure de la Division de l'information. Cependant, le travail de cette section est très spécialisé et il est surtout destiné à des auditoires érudits comme l'Institut canadien des Affaires internationales, l'Association canadienne des Nations Unies et les universités. Le principal périodique de la politique extérieure du Canada est le *Bulletin mensuel des Affaires extérieures*. Ce bulletin est publié simultanément en anglais et en français et son tirage actuel atteint environ 41,000 exemplaires.

La plupart des documents distribués par le ministère des Affaires extérieures sont produits par la Section des services d'information. Quoique cette section comprenne quatre fonctionnaires classés comme rédacteur, elle n'a pas de journaliste de profession. La tournure journalistique fait donc complètement défaut et la plupart des documents polycopiés ont deux graves défauts du point de vue journalistique: simple espace et emploi du recto et du verso des feuilles. Pour ce qui est de la substance même des articles, on semble ne pas faire beaucoup de différence entre les pays auxquels on s'adresse. Des conseils utiles pourraient être fournis par les postes à l'étranger mais ces conseils sont rarement offerts et très peu souvent demandés.

Information au Canada

Au ministère des Affaires extérieures, l'information destinée au Canada relève surtout de la Section des services de liaison qui, on le sait, n'a rien à voir avec la Division de l'information. Cette section a été formée en 1960 par une fusion de l'ancien Office de la presse et de la Section de coordination politique; ses deux principales fonctions consistent à entretenir des rapports avec la Galerie de la presse à Ottawa et de préparer et de distribuer aux différents services du gouvernement des analyses de documents secrets reçus des postes

à l'étranger. Dans ses relations quotidiennes avec les journalistes, la Section des services de liaison ne fait rien d'autre que répondre à des questions peu importantes et distribuer des copies des discours et des communiqués—un travail que pourrait faire n'importe quel commis de bureau de peu d'expérience.

Le Chef des services de liaison compte quinze ans d'expérience dans les Affaires extérieures et il sait ce qui se passe au ministère, cependant il ne doit répondre qu'à des questions sans importance. Les questions importantes sont dirigées vers les fonctionnaires haut placés qu'il est toujours difficile d'atteindre. Comme les journalistes ne peuvent pas obtenir rapidement, par les moyens officiels, la documentation qu'ils désirent, ils s'efforcent d'entretenir des contacts personnels avec différents fonctionnaires de façon à obtenir la documentation qu'ils sont légitimement en droit d'obtenir. Il faudrait tenir compte des sévères critiques formulées par les journalistes de la Galerie de la presse à Ottawa.

Quoique les tâches de l'information soient très différentes à l'étranger de ce qu'elles sont au Canada, il est illogique de vouloir séparer complètement les services. L'un des buts essentiels de la diffusion de renseignements à l'étranger est la projection d'une image d'ensemble du Canada, mais si une image différente du Canada est obtenue par les correspondants de la presse étrangère à Ottawa, c'est cette dernière image qui prévaudra.

La tâche de l'information à Ottawa ne peut pas consister simplement à donner des faits. Il devrait y avoir un centre spécial où les journalistes pourraient se procurer toute une documentation de fond et des commentaires officiels. Ce besoin est urgent. L'agent responsable de ce centre ne serait pas nécessairement un journaliste expérimenté. Mais expert en matière d'information, il devrait se mettre volontiers à la portée des journalistes, tout en faisant preuve d'une discrétion à toute épreuve. Il va sans dire que cet agent devrait être au courant de tous les aspects de la politique et de l'activité du gouvernement et être sensible aux nuances de la diplomatie. On devrait aussi pouvoir s'en remettre à sa discrétion dans une certaine mesure.

Nous recommandons donc: Que la Division de l'information et les Services de liaison du ministère des Affaires extérieures soient réorganisés sous l'égide d'un haut fonctionnaire dépendant du sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, et que ce haut fonctionnaire assume la présidence du Comité interministériel des services d'information à l'étranger avec mission de le ranimer.

4

ORGANISATION DE LA FONCTION D'INFORMATION

La fonction d'information est organisée sous des formes très variées dans les divers services du gouvernement. Les variations dépendent de la teneur des informations fournies, des techniques employées, des buts à atteindre et du public auquel elles sont destinées.

INFORMATIONS GÉNÉRALES

Excepté dans quelques organisations, comme les forces armées, la diffusion des informations générales sur les activités du gouvernement est une fonction assez vague qu'on exerce sans trop recourir à des techniques spéciales et il est rare qu'on ait besoin des services d'un expert. L'initiative revient en grande partie au public, à ses représentants et aux agences de nouvelles. Les renseignements demandés peuvent être fournis par des fonctionnaires à tous les échelons du gouvernement. Cependant, ce sont les ministres eux-mêmes qui répondent aux questions ayant des implications politiques.

C'est le ministre lui-même qui s'occupe des relations entre son ministère et le Parlement, relations auxquelles il accorde ordinairement une haute priorité. A l'intérieur des ministères, la préparation de la documentation destinée au Parlement revient invariablement aux sous-ministres et c'est dans le bureau de ces derniers que la dernière main est mise aux documents. Lorsqu'une section d'information est étroitement liée au bureau du sous-ministre, il arrive souvent, mais pas toujours, que c'est elle qui est responsable de la préparation des textes. La documentation dont les ministres ont besoin pour leurs déclarations au Parlement est préparée de la même façon.

Relations avec les services de nouvelles

Les ministres sont également très intéressés à entretenir des relations avec la presse et les autres services de nouvelles, mais il n'est pas rare de voir s'établir des relations directes entre des journalistes et des fonctionnaires. Par suite de la possibilité de répercussions politiques, désigner le fonctionnaire responsable des relations avec la presse a toujours été une tâche hérissée de difficultés.

Dans un cas extrême, un ministre pourrait exiger de ses fonctionnaires qu'ils ne fournissent aucune information à la presse sans y être expressément autorisés par son bureau, mais ce serait tout à fait exceptionnel. Dans un ministère ou un organisme important, il est pratiquement impossible d'interdire complètement les communications entre les fonctionnaires et les services de nouvelles, mais les dangers peuvent être réduits si certaines mesures sont prises. Par exemple, un moyen sûr pour se protéger consiste à mettre à la disposition des journalistes des agents d'information bien renseignés et vigilants. En effet, les journalistes qui travaillent souvent sous pression préfèrent s'adresser à des personnes compétentes qu'ils peuvent consulter facilement. Cependant, il ne faudra pas non plus que les agents d'information cherchent à répondre à toutes les questions, monopolisant ainsi les relations avec la presse. Le service le plus utile qu'un agent d'information puisse rendre est souvent d'orienter les journalistes vers les administrateurs qui ont la compétence voulue pour répondre aux questions posées.

Les réticences de beaucoup de ministères, lorsqu'il s'agit de faire de la publicité pour leurs activités dans la presse, ne favorisent pas la formation de groupes de spécialistes dans ce domaine. Par exemple, les programmes de construction du ministère des Travaux publics sont souvent d'un grand intérêt local. Cependant le service d'information de ce ministère n'a été fondé qu'en 1954 et il ne s'est pratiquement pas développé depuis. Au ministère de la Production de défense, d'où émanent également de nombreuses nouvelles d'intérêt local, les communiqués de presse et les services d'information sont directement contrôlés par le sous-ministre.

Lorsque les relations avec la presse dépendent du bureau du sous-ministre, il convient de désigner le fonctionnaire qui doit répondre aux questions des journalistes, même si la création d'un poste spécial n'est pas justifiée. Cela facilite les choses pour la presse et empêche que des incertitudes et des confusions ne se produisent aux différents échelons du ministère. Le fonctionnaire désigné doit avoir une certaine connaissance des techniques de l'information mais ce n'est pas indispensable; il doit bien connaître, surtout, la politique et les activités de son ministère.

De plus, tout service d'information rattaché à un ministère ne peut servir de centre documentaire pour la presse que s'il a la possibilité d'accéder facile-

ment à toutes les sources de renseignements à l'intérieur de ce ministère. Un groupe dont l'une des principales responsabilités consiste à entrer en relation avec la presse risque fort d'être ignoré par elle si, comme cela se passe au ministère des Transports, ce groupe est à un échelon très éloigné du sous-ministre et doit dépendre des rumeurs d'antichambre pour obtenir des renseignements au sujet de la politique et des projets de son ministère.

Les ministères et les organismes ayant des activités régionales qui intéressent des groupements locaux font face à un problème spécial qui n'est pas toujours résolu de la même façon. Par exemple, le ministère de la Production de défense n'a de relations avec la presse qu'à Ottawa et il en résulte que les journaux et les postes radiophoniques locaux doivent s'en remettre à des agences de nouvelles pour obtenir des informations sur des contrats accordés localement. Le ministère des Travaux publics, dont les bureaux régionaux sont souvent directement impliqués dans des décisions concernant d'importants ouvrages, n'a pas de personnel d'information ailleurs qu'à Ottawa, mais les représentants régionaux répondent aux questions posées par les journaux locaux en s'informant au besoin à Ottawa, par télétype. Le ministère des Transports, dont les préoccupations locales sont semblables à celles du ministère des Travaux publics, a chargé un haut fonctionnaire de répondre aux questions des journalistes dans tous ses bureaux régionaux.

Il y a un an à peine, la Gendarmerie royale du Canada avait encore pour tradition de s'envelopper dans la dignité du silence. Il était très difficile de se procurer des renseignements ordinaires sur des crimes, des poursuites et des accidents ailleurs que dans le bureau du Commissaire. Les règlements actuels permettent à des commandants de détachement de publier des nouvelles d'intérêt local tout en veillant à ne pas mettre en danger la sécurité et à ne pas gêner les enquêtes criminelles. Les sous-divisions consultent le quartier général par télétype lorsqu'elles ont des doutes et elles font connaître au quartier général tous les communiqués de presse, les déclarations et la réaction des reporters locaux pour les événements dont l'intérêt n'est pas seulement local. Cette façon de procéder donne partout d'excellents résultats et les journalistes prennent l'habitude d'aller à la source avant de publier des nouvelles sensationnelles ou des articles sur des sujets de controverse impliquant la Gendarmerie royale du Canada.

On connaît déjà l'importance que les forces armées attachent aux relations extérieures et il n'est pas étonnant par conséquent de constater que de nombreux spécialistes se trouvent dans les centres militaires au Canada (et à la division aérienne en Europe). Ces spécialistes constituent plus de 40 p. 100 du personnel qui consacre tout son temps à l'information et aux relations extérieures dans les trois armes. On peut se demander si tant de spécialistes

sont réellement nécessaires dans les centres militaires, à savoir: 68 militaires, dont 33 officiers, et 14 civils.

Relations avec le public

Dans ses rapports quotidiens avec l'administration, le public est amené à demander des quantités énormes de renseignements imprévisibles. Tous les fonctionnaires qui, dans l'exercice de leurs fonctions, rencontrent le public ou répondent à ses questions sont en fait des agents d'information du gouvernement. Dans certaines organisations, comme le ministère du Revenu national, les Postes et la Commission d'assurance-chômage, les contacts entre les fonctionnaires et le public sont si importants que les administrateurs doivent constamment veiller à ce que les fonctionnaires fournissent les renseignements avec précision et courtoisie.

Quand on répond à une lettre ou à un coup de téléphone, on dispose d'un moyen d'information élémentaire mais universel. Dans le rapport intitulé *Méthodes et travail de bureau,* on recommande que les fonctionnaires améliorent la façon dont ils répondent aux lettres qui leur sont adressées. Il faut veiller à ce que les réponses données au public révèlent l'unité essentielle de la fonction publique. Un fonctionnaire qui répond à une réclamation provenant de l'extérieur écrit ou parle au nom du gouvernement du Canada et pas seulement au nom de son service.

Ce point est devenu de plus en plus important à mesure que le gouvernement s'est développé et que ses divisions et ses bureaux se sont multipliés. Les fonctionnaires devraient se rendre compte que souvent le public qui désire un renseignement ou un service ne sait pas à qui s'adresser. Au lieu de rejeter les demandes, sous prétexte qu'elles n'entrent pas dans le cadre de leurs attributions, les fonctionnaires devraient donc les *transmettre* au service approprié. Les annuaires téléphoniques devraient renseigner plutôt que compliquer les choses mais, à mesure que les organisations grandissent et deviennent plus complexes, il est de plus en plus nécessaire d'avoir des standards qui relaient les appels aux bureaux appropriés. Malheureusement un grand nombre de ministères n'ont pas encore reconnu ces besoins. Les difficultés se font particulièrement sentir en dehors d'Ottawa où les annuaires de téléphone comportent souvent un grand nombre de numéros différents pour les ministères et les organismes et même pour leurs diverses sections. Dans le rapport intitulé *Télécommunications,* vos commissaires recommandent que le ministère des Travaux publics soit chargé de la coordination des installations téléphoniques du gouvernement dans chaque localité et qu'un numéro central existe dans chaque grande ville.

Le public s'intéresse beaucoup aux grands travaux de construction comme

la Voie maritime du Saint-Laurent, les centrales atomiques ou à des centres d'intérêt local comme les aéroports, les fermes expérimentales ou, à Ottawa, la Monnaie royale. Le public aime beaucoup visiter les lieux dont il se sent, à juste titre, propriétaire. Très souvent, malheureusement, les fonctionnaires qui devraient accueillir les visiteurs ont d'autres choses à faire et même certains administrateurs très occupés peuvent penser que ces visiteurs font perdre bien du temps. Ce reproche ne s'adresse pas au ministère des Transports qui a nommé des administrateurs régionaux comme agents d'information en leur donnant des instructions précises en ce qui concerne, entre autres, les rapports qu'ils doivent avoir avec le public.

Bien que les renseignements fournis au grand public soient de nature assez imprévisible, il n'en est pas moins vrai que les ministres doivent s'y intéresser tout particulièrement. Il arrive souvent que des citoyens qui n'ont pas eu satisfaction en écrivant à certains fonctionnaires s'adressent directement ou indirectement au ministre concerné. Tous les ministres savent bien que l'attitude du public à l'égard de leur ministère—et par conséquent à l'égard d'eux-mêmes et à l'égard du gouvernement dont ils font partie—dépend souvent de l'aptitude qu'ont leurs fonctionnaires à régler rapidement, honnêtement et efficacement les requêtes et les plaintes du public. Cependant, comme ce genre d'activité est de caractère très général, il n'est pas absolument nécessaire de former des agents d'information professionnels pour s'en occuper.

ACTIVITÉS DE CARACTÈRE PUBLICITAIRE

Les activités ayant pour but d'informer le public ou de l'inciter à coopérer à des fins administratives ont un caractère nettement publicitaire. Ces activités supposent de l'initiative, de la planification et un certain contrôle qui les distinguent de la tâche plus générale qui consiste à fournir au public les renseignements qu'il désire sur la politique et sur les activités du gouvernement. On doit prendre soin d'identifier comme il faut le secteur du public à qui l'information s'adresse et d'employer les méthodes qui conviennent le mieux pour déclencher la réaction que l'on souhaite. En somme, les activités de ce genre doivent être organisées et contrôlées, tout comme une tâche courante pour laquelle il importe de désigner des responsables et où, généralement, des spécialistes doivent être employés.

Il est évident qu'il existe une relation étroite entre la diffusion des renseignements et les activités—comme les recherches agricoles, les observations météorologiques et les enquêtes de caractère statistique—qui produisent les renseignements. Par conséquent, les deux aspects du travail doivent être étroitement associés sous une autorité commune. Mais, du fait que la fonction d'information nécessite des aptitudes spéciales qu'on trouve rarement parmi

le personnel chargé de recueillir les faits, il ne convient pas de dire que la fonction d'information est secondaire. Il y a des exceptions, comme le Service météorologique, où le travail de diffusion ne nécessite pas d'agents d'information spécialisés. Mais, dans la plupart des cas, la fonction d'information doit être organisée séparément. Cependant, les rapports qui existent entre les groupes d'information et les organisations de recherches connexes varient grandement d'un ministère ou d'un organisme à l'autre.

Au sein du Bureau fédéral de la statistique, où ces rapports se retrouvent dans toutes les opérations, la fonction d'information est centralisée dans une division d'information qui a pour mission de stimuler la diffusion et l'emploi des données statistiques. La fonction d'information du Bureau de la statistique, qui est, dans un certain sens, sa raison d'être, n'a pas encore été reconnue ou aidée comme elle le devrait. Cela n'est pas attribuable à un vice d'organisation, quoique l'absence du directeur de l'information au comité exécutif du Bureau semble pour le moins surprenant quand on songe à l'importance de sa fonction dans le cadre des travaux du Bureau. La Société centrale d'hypothèques et de logement possède également un groupe spécialisé pour l'information qui fonctionne efficacement sous la direction du directeur de la Société.

Parmi les ministères qui s'intéressent aux ressources naturelles, les méthodes varient. Au ministère des Pêcheries, la fonction d'information est l'apanage du Service de renseignements et de la consommation qui travaille de concert avec les autres services de ce ministère et avec le Conseil de recherches sur les pêcheries. Les programmes de ce service ont pour but de faciliter la conservation et la qualité des produits de la pêche, d'encourager le public à manger plus de poisson, de faire connaître l'importance des pêcheries canadiennes et de fournir des renseignements sur les marchés du poisson. Au ministère de l'Agriculture, ces tâches sont moins centralisées. Une division d'information centrale a la responsabilité générale de recueillir et de diffuser les renseignements qui découlent des programmes de recherche, de publicité et de réglementation du ministère; il existe, cependant, dans d'autres sections ou divisions, des programmes d'information séparés auxquels la division d'information ne participe pas pour ainsi dire. La Section d'information scientifique de la Direction de recherche, qui a pour but essentiel de répondre aux besoins des hommes de science effectuant des recherches agricoles, joue néanmoins un rôle bien plus général en diffusant dans le grand public des renseignements sur des programmes de recherche. La Section d'information sur les marchés et la Section de la consommation de la Division de la production et du marché fournissent également des données spécialisées tandis que la Division économique publie des périodiques et des documents spéciaux touchant l'économie agricole.

La Division de l'information s'occupe des documents des autres sections mais elle n'exerce aucun contrôle général. Il en résulte que cette Division est maintenant impliquée dans les aspects techniques de la diffusion de l'information et il faut qu'elle se renforce et qu'elle élargisse ses horizons afin d'avoir la compétence voulue pour conseiller toutes les sections en matière de planification des programmes d'information et pour prendre en main la production et la distribution. Vos commissaires ont également remarqué que par suite d'une absence de contacts étroits et continus avec les hauts fonctionnaires, la Division de l'information n'est pas en mesure de renseigner le public comme il faut au sujet de la politique et des activités du ministère de l'Agriculture.

La fragmentation de la fonction de l'information existe également au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Par suite du caractère disparate des divers programmes de ce ministère, il n'existe pratiquement pas de coordination entre les quatre Directions principales et il en résulte que les tâches de l'information sont différentes dans chaque Direction. Quoique la Division de l'information soit, en principe, appelée à servir tout le ministère, les quatre cinquièmes de son activité concernent la Direction de l'immigration. Il est vrai aussi qu'elle publie quelques documents pour la Direction des affaires indiennes. Le seul travail d'une certaine importance que la Division de l'information effectue pour la Direction de la citoyenneté consiste à administrer pour elle un programme de publicité de $40,000. La Direction de la citoyenneté est elle-même une sorte d'agence publicitaire dont les activités sont étroitement liées à celles de la Direction de l'enregistrement de la citoyenneté. L'information qui concerne l'immigration est destinée à un public entièrement différent—elle n'a pas grand-chose en commun avec le programme destiné aux Indiens ni avec celui de la citoyenneté—aussi l'actuelle Division d'information pourrait fort bien limiter son activité au programme de la Direction de l'immigration.

La centralisation des services d'information présenterait, naturellement, un grand avantage pour la formation et l'emploi du personnel spécialisé. Grâce à elle, les experts pourraient se faire de plus belles carrières. Mais ce qui compte avant tout, c'est que le personnel chargé de l'information soit en contact le plus possible avec les personnes qui lui fournissent la documentation de base. Par exemple, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le même service d'information est utilisé par les deux divisions, en dépit du fait que son activité relève presque entièrement du sous-ministre de la Santé. En effet, 85 p. 100 de cette activité concerne la division de la Santé; c'est pourquoi le service d'information devrait être attaché à cette division. Ce changement devrait améliorer les relations entre le groupe de l'information et

les spécialistes de la Santé. Il devrait également favoriser la coordination de tous les programmes éducatifs sur la santé, coordination que tente en vain actuellement un sous-comité du Comité des médecins principaux et des conseillers de la Direction des services d'hygiène. Dans les conditions actuelles, les programmes qui concernent l'hygiène professionnelle, l'hygiène mentale, l'hygiène maternelle et infantile, la nutrition, etc., reviennent à des agents techniques ou administratifs qui consacrent tout leur temps, ou la plus grande partie, à des travaux d'information, pour ainsi dire sans consulter le Service général d'information du ministère de la Santé.

La centralisation de l'information, au sein même des ministères, semble avoir résulté, en partie tout au moins, d'une tentative visant à grouper en un seul organisme deux fonctions distinctes, à savoir, celle de fournir des informations générales au sujet de la politique et des activités des ministères et celle de mettre en vigueur des programmes publicitaires. En fait, ces deux fonctions peuvent fort bien être incompatibles, sauf dans les ministères ou dans les organismes, comme le Bureau fédéral de la statistique, où la fonction publicitaire fait partie de toutes les activités. Ailleurs, les services généraux de l'information doivent travailler directement avec le sous-ministre et, par son intermédiaire, avec le ministre; cela ne favorise pas les programmes publicitaires qui ont besoin d'être conçus et réalisés en étroite collaboration avec les sections appropriées. Si, comme c'est le cas au ministère de l'Agriculture, les services généraux de l'information ne parviennent pas à travailler directement avec le sous-ministre ou ses adjoints, ils risquent fort de mal remplir leurs tâches.

Organisation régionale

Pour atteindre les intéressés, il peut être nécessaire de diffuser les informations sur le plan régional. Dans certains cas, les renseignements n'intéressent qu'une région particulière, comme, par exemple, les données en provenance des stations de recherche sur les pêcheries de certaines fermes expérimentales et d'autres établissements de recherche du ministère de l'Agriculture. C'est pourquoi, du reste, la Division des services d'information du ministère des Pêcheries a des agents régionaux sur la côte de l'Atlantique et sur celle du Pacifique. Ces agents travaillent en étroite collaboration avec les directeurs régionaux du ministère et avec le personnel des stations locales de recherche et ils informent les pêcheurs et les manufacturiers au moyen des journaux locaux, des revues professionnelles et de la radio. Le ministère de l'Agriculture ne possède pas de services d'information régionaux organisés, mais la plupart des fermes expérimentales et des laboratoires de recherche qui dépendent de ce ministère fournissent, localement, des renseignements.

Même les programmes intéressant l'ensemble du pays peuvent bénéficier d'une organisation régionale. Celle-ci, en effet, facilite beaucoup les rapports avec les journaux et les postes de radio locaux et, bien entendu, avec le public lui-même; cependant, la nomination d'agents régionaux est plutôt rare. L'exemple le plus frappant est fourni par le ministère des Pêcheries qui a installé des cuisines d'essai d'un bout à l'autre du pays. Des spécialistes en économie domestique sont chargées, dans ces cuisines, de mettre au point des recettes et des méthodes familiales de conservation pour le poisson. De plus, elles font de la publicité dans les journaux, à la radio, etc. pour inciter le public à manger plus de poisson et elles font des démonstrations devant des groupes de ménagères. Par contre, le Service des consommateurs du ministère de l'Agriculture n'a pas d'activités en dehors d'Ottawa, bien qu'il reconnaisse les différences régionales dans les méthodes de préparation et de présentation des aliments. En fait, il laisse aux provinces le soin de s'occuper de ces questions.

Lorsque des gouvernements provinciaux sont directement intéressés aux programmes publicitaires du gouvernement fédéral, l'administration provinciale peut remplacer l'organisation fédérale pour la diffusion des renseignements. C'est ce qui se passe dans le cas d'un programme du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Du fait que la santé publique est avant tout une responsabilité provinciale, les dépliants préparés par la Division des services d'information du ministère fédéral sont distribués presque entièrement par les ministères provinciaux de la santé qui les confient à leurs propres agents ou à des organisations bénévoles. Ce sont également des fonctionnaires provinciaux qui s'occupent de la distribution régionale des documents d'information préparés par le ministère fédéral de l'Agriculture.

5

MÉTHODES ET CRITÈRES

TECHNIQUES

Pour exercer ses fonctions d'information, le gouvernement fédéral emploie à des degrés divers toutes les techniques et tous les moyens de communication disponibles: communiqués de presse, brochures, affiches, feuillets documentaires, annonces, photographies, exposés et sketches à la radio, films à la télévision, longs métrages, expositions, démonstrations, notices accompagnant les chèques de paye et les allocations familiales et, d'une façon plus générale, au moyen de déclarations publiques et par correspondance. Le choix des techniques par les ministères dépend de plusieurs facteurs parmi lesquels on peut mentionner le but à atteindre, le public à renseigner, le degré d'urgence, le budget disponible, l'expérience et l'aptitude du personnel responsable. Certains ministères et certains organismes ont des services d'information si importants qu'il est très normal pour eux d'employer un grand nombre de spécialistes. D'autres services, par contre, ont des besoins très limités.

Le personnel chargé en particulier des programmes publicitaires doit effectuer une enquête préliminaire sur le genre de public concerné, il doit choisir les moyens les plus appropriés pour toucher ce public et il doit évaluer les résultats obtenus. Il est évident que pour faire tout cela, le personnel doit connaître les avantages et les inconvénients des diverses techniques disponibles. En fait, le principal défaut du service d'information du gouvernement c'est que le personnel est assez mal informé à cet égard.

Communiqués aux journaux

Vos commissaires ont été surpris de constater que les communiqués du gouvernement aux journaux sont assez restreints. Une enquête relative aux commu-

niqués envoyés en mai 1961 à un journal de grande ville, à un journal de petite ville et à un grand hebdomadaire a révélé que, si la plupart des renseignements fournis étaient intéressants quant au fond et acceptables quant à la forme, leur volume, par contre, était relativement modeste. Par ailleurs, vos commissaires ont constaté que la répartition de la documentation gouvernementale n'était pas toujours bien faite; par exemple, des nouvelles qui n'intéressaient que les cultivateurs de l'Ouest ont été transmises d'un bout à l'autre du pays. De plus, les listes de distribution ne sont pas tenues à jour, quoique la plupart des ministères prétendent que leurs listes sont vérifiées et revisées au moins tous les deux ans.

Impression des textes

Les services d'information de tous les ministères, à l'exception du ministère de l'Agriculture et de la plupart des organismes, font imprimer leur documentation au Département des impressions et de la papeterie publiques. Le service qu'ils obtiennent de cette façon est généralement considéré comme satisfaisant. Vos commissaires sont, en tout cas, persuadés que les besoins spéciaux des services d'information du gouvernement seraient pleinement satisfaits si les recommandations du rapport intitulé *Édition et impression* étaient adoptées.

La Section des publications de la Division d'information du ministère de l'Agriculture effectue des impressions en offset pour tous les services de ce ministère. Environ 15 millions d'exemplaires sont tirés chaque année et le service semble géré de façon efficace et économique. A la suite d'une enquête très poussée effectuée par l'Imprimeur de la Reine, en 1957, il a été décidé de maintenir cet atelier. Une nouvelle révision serait néanmoins souhaitable si les recommandations de vos commissaires sur l'Imprimerie nationale venaient à être adoptées.

Vos commissaires n'ont pas examiné de près le contenu de la documentation que publie le gouvernement. Il suffit, cependant, de jeter un coup d'œil sur le catalogue distribué par l'Imprimeur de la Reine pour se rendre compte de la variété des sujets traités: rapports, annuels et autres, des ministères; arrêtés et normes intéressant le public; procès-verbaux et décisions des commissions de réglementation; brochures expliquant au public les avantages auxquels il a droit en vertu de certains programmes du gouvernement, travaux de recherche dans tous les domaines, de l'anthropologie à la zoologie; données statistiques; publications périodiques traitant d'économie politique ou sociale ou visant certains groupes de la population auxquels le gouvernement s'intéresse spécialement; et une multitude de brochures contenant des informations d'ordre pratique à l'intention des agriculteurs, des commerçants, des ménagères et de personnes qui s'intéressent à certains passe-temps. A l'heure

actuelle, chaque ministère et organisme décide ce qu'il veut publier. Il doit se demander si la publication proposée répond bien aux buts que poursuit l'administration; il doit aussi juger de l'intérêt que présente la publication pour le public. Mais il n'existe aucun critère d'application générale pour juger de ce qui doit être publié ou non et il n'existe aucun mécanisme administratif qui permette aux ministères et organismes d'obtenir des conseils quant aux possibilités de vente des publications proposées.

On retrouve le même manque de directives et de conseils d'experts dans la distribution gratuite des publications du gouvernement. Cette distribution gratuite s'inspire sans doute d'excellents motifs. On veut disséminer le plus possible les informations utiles à la santé et au bien-être du public. Mais le public tend à ne pas faire grand cas de ce que le gouvernement lui fournit gratuitement et l'on est en droit de se demander si c'est ainsi le bon moyen de s'y prendre. La distribution massive et gratuite de documents destinés uniquement à faire connaître l'activité d'un ministère semble encore moins justifiée aux yeux de vos commissaires. Les ministères devraient donc surveiller de près la distribution gratuite de leurs publications et pouvoir s'inspirer de normes générales applicables à l'ensemble de l'administration. De plus, il faudrait tenir à jour la liste des destinataires auxquels sont envoyées ces publications afin de s'assurer qu'elles les intéressent toujours.

Un échantillonnage bien fourni a permis de constater que, dans l'ensemble, la qualité des textes est satisfaisante. Les imprimés publicitaires, en particulier, semblent perdre de plus en plus l'apparence rébarbative qui caractérisait autrefois tous les documents officiels. On fait appel à des experts pour améliorer la présentation, la disposition et la typographie. Par exemple, le ministère du Commerce emploie neuf spécialistes pour préparer sa documentation publicitaire commerciale. Cependant, les progrès ne sont pas aussi rapides partout. *La Gazette du Travail* a peu changé au cours de ses 52 ans d'existence. Elle est publiée par une section spéciale du ministère du Travail. Si elle était publiée par la division d'information de ce ministère il est indéniable que sa présentation serait modernisée et que des économies pourraient être réalisées.

Rapports des ministères

Il est certain que les présentations élaborées et les enjolivures artistiques ne conviennent pas à toutes les publications. Les rapports annuels que les ministères soumettent au Parlement sont très variés quant au fond et à la forme. Les frais de préparation et d'édition sont difficiles à évaluer mais les frais d'impression s'élèvent chaque année à environ $200,000 et on ne vend guère plus de 50 exemplaires de chaque rapport.

Ces rapports contiennent des renseignements utiles mais un grand nombre d'entre eux contiennent de la documentation que l'on peut obtenir facilement ailleurs et qui n'intéresse que quelques fonctionnaires ou lecteurs spécialisés. Les mêmes idées semblent se répéter d'année en année dans des phrases élégantes à peine retouchées et souvent il n'y a que les chiffres qui changent.

Plus grave encore que l'insertion d'une documentation inutile est l'emploi que l'on fait de plus en plus des rapports annuels pour obtenir l'appui du Parlement et du public en mettant en relief, de façon délibérée, les aspects les plus attrayants des réalisations et des projets des divers ministères et organismes. On ne fait aucun cas d'une circulaire du conseil du Trésor datée du 9 février 1951 qui fixait les dimensions des rapports, précisait la qualité du papier à employer, bannissait l'emploi des photographies, restreignait l'insertion des cartes et des schémas, interdisait les impressions en deux couleurs et recommandait l'à-propos et la concision dans tous les rapports. Un examen de soixante rapports annuels publiés en 1961 a révélé que, sur ce nombre, sept seulement étaient entièrement conformes aux critères fixés par le conseil du Trésor tandis que:

- Vingt-quatre n'avaient pas les dimensions requises.
- Quarante et un étaient imprimés sur du papier de qualité supérieure ou trop épais.
- Les couvertures de cinquante et un rapports étaient en papier épais ou de qualité supérieure ou les deux à la fois.
- Les couvertures de vingt-cinq rapports étaient enjolivées par des dessins ou des illustrations, quelquefois en relief, ou elles étaient imprimées en plusieurs couleurs.
- Vingt-trois rapports comprenaient des photographies, des illustrations en simili ou des cartes et des schémas multicolores.
- Les rapports allaient de neuf à deux cent cinquante-huit pages, la moyenne étant d'environ soixante pages.

Vos commissaires sont d'avis que les rapports soumis au Parlement devraient être pertinents et concis. S'ils étaient bien conçus, on ne devrait avoir besoin ni d'élaboration de fond ni d'amélioration de forme.

Nous recommandons donc: Qu'on prenne des mesures pour mieux définir le but et l'utilité des rapports annuels et qu'on améliore les critères généraux en éliminant la documentation inutile et en réduisant les frais de préparation, de publication, d'impression et de distribution gratuite.

Publicité

Le recours aux agences de publicité n'est pas généralisé dans la fonction publique. Le ministère des Travaux publics, dont les frais de publicité s'élèvent à près de $200,000 par an, s'en passe très bien. Par ailleurs, on a remarqué que des annonces placées directement par le ministère des Affaires des anciens combattants atteignent moins d'un tiers des anciens combattants au Canada et probablement une proportion encore plus faible de veuves et d'orphelins à qui ces annonces sont destinées. La décision de recourir à une agence de publicité ou de traiter directement avec les journaux, la radio, etc. dépend des circonstances particulières à chaque cas, mais il ne faut pas oublier que la publicité est une spécialité et qu'on a souvent, pour la même dépense, de meilleurs résultats lorsqu'on s'adresse à un bon publiciste.

D'après une coutume depuis longtemps établie, les agences de publicité sont choisies par les ministres. De nombreuses agences fournissent de bons services mais pas toutes. Bien qu'il n'y ait pas de grande différence entre ce qu'on doit payer à une agence ou à une autre, il y a souvent une différence énorme dans la qualité des services qu'on reçoit. Il faut être tout aussi circonspect en choisissant une agence de publicité qu'en choisissant n'importe quel autre genre de service. A intervalles réguliers—de cinq ans au maximum—on remettra les agences en concurrence de façon à ce que l'agence désignée ait tout intérêt à faire preuve d'une initiative inlassable.

En plus des difficultés que crée le choix des agences, il y a un plafond quant aux sommes que les ministères peuvent accorder chaque année à une seule agence. La limite actuelle de $700,000, qui n'existe dans aucun autre domaine d'achat gouvernemental, présente de sérieux inconvénients. Pour qu'un programme publicitaire puisse donner les meilleurs résultats, il faut le réaliser selon un plan d'ensemble. Il est, par exemple, anormal que l'Office du tourisme du gouvernement canadien soit obligé d'avoir recours à trois agences de publicité à la fois pour des travaux dont le montant s'élève à environ $1,700,000. Dans un cas récent, une agence de publicité qui fournissait des services satisfaisants à un certain ministère a dû abandonner ce ministère lorsqu'une Société de la couronne lui a offert un contrat plus lucratif. Les deux contrats combinés auraient en effet excédé la limite imposée de $700,000.

Nous recommandons donc: Que les contrats de publicité fassent l'objet de soumissions comme les autres contrats du gouvernement.

Si le recours à des agences de publicité se justifie assez facilement dans certains cas, il n'en va pas de même pour le recours à des agences de

relations extérieures. Vos commissaires ont donné une certaine importance dans le présent rapport à la distinction qu'il y a lieu de faire entre la bonne et la mauvaise publicité. Ils ont également fait remarquer que certains concepts de base employés par l'industrie dans ses relations extérieures n'ont pas leur place dans les services d'information du gouvernement. Il est rare que l'on puisse justifier le recours aux entreprises privées pour les campagnes publicitaires du gouvernement qui ne se font pas au moyen de la publicité commerciale payée. Cependant, il peut arriver que ce soit là le meilleur moyen de procéder pour une campagne publicitaire unique, particulièrement s'il s'agit d'une question très urgente ou si le ministère concerné ne possède qu'un petit service d'information. Cependant, ce n'est pas ainsi qu'un ministère doit se décharger de sa responsabilité en matière de programmes d'information permanents et encore moins en matière d'informations quotidiennes fournies par les représentants du ministère.

Nous recommandons donc: Qu'on fasse appel aux agences privées de relations extérieures uniquement pour venir en aide aux services d'information du gouvernement et non pour les remplacer.

Radio et télévision

La radio et la télévision sont excellentes pour les nouvelles aussi bien que pour la publicité et l'éducation. Un grand nombre de ministères et d'organismes utilisent la radio et de nombreux programmes gouvernementaux comprenant des exposés et des sketches sont acceptés par les compagnies radiophoniques. Ces dernières d'ailleurs n'hésitent jamais à fournir du temps pour les campagnes ministérielles d'importance nationale. Bien qu'on ait commencé à présenter quelques courts métrages à la télévision, on n'a pas utilisé beaucoup cette dernière à cause des frais qu'elle entraîne. Cependant, un certain succès a été obtenu lors de la présentation de films tournés par l'Office national du film sous l'égide de certains ministères. Une autre technique à laquelle on aurait intérêt à recourir davantage consiste à fournir à la télévision des textes de «remplissage» accompagnés de photographies, dont la lecture peut se faire en deux ou trois minutes.

Au cours de leur enquête, vos commissaires ont eu connaissance de quelques critiques formulées à l'endroit de la Société Radio-Canada, à savoir, qu'elle serait moins disposée que les sociétés privées à employer les textes préparés par les services gouvernementaux. Vos commissaires, cependant, ont constaté que ces critiques n'étaient pas fondées. Elles proviennent d'une conception erronée voulant que Radio-Canada soit une sorte de service auxiliaire

entièrement à la merci des ministères et des organismes. En réalité, Radio-Canada fait tout aussi bien, sinon mieux, que ses concurrents pour ce qui est des émissions du gouvernement.

La conclusion que l'on peut tirer de ce qui précède est que certains ministères et organismes ont besoin plus que d'autres de recourir à des experts pour la présentation de programmes à la radio et à la télévision. Du point de vue technique, et en tenant compte de son mode de financement, la Société Radio-Canada est incontestablement la mieux qualifiée pour fournir des conseils dans ce domaine et rien ne prouve qu'elle n'ait pas été disposée à les fournir jusqu'à présent. Il est évident, cependant, que de nombreux ministères et organismes ne savent pas qu'ils peuvent faire appel à Radio-Canada ou bien encore ils ne savent pas à qui s'adresser. C'est pourquoi il serait utile que la Société Radio-Canada désigne un agent à plein temps dont la mission serait de renseigner les ministères et les organismes quant à la façon dont Radio-Canada pourrait les aider.

Services de film

En dépit du fait qu'au cours des trente dernières années l'Office national du film se soit acquis une réputation mondiale dans le tournage des films, les ministères et les organismes persistent à ne montrer que peu d'intérêt pour les films en tant que moyens d'information. En 1960-1961, le coût des films tournés pour tous les ministères et organismes, autre que le ministère de la Défense nationale, s'est élevé à moins de $250,000. Le ministère de l'Agriculture et celui de la Santé nationale et du Bien-être social qui ont tous deux d'importants programmes éducatifs ont dépensé moins de $25,000 chacun pour leurs films. Le ministère de la Défense nationale a dépensé $380,000 pour les siens, dont 90 p. 100 pour des films ayant trait à la formation des militaires.

Selon la loi, les ministères doivent obtenir l'autorisation de l'Office avant de réaliser des films. Normalement c'est l'Office lui-même qui produit les films, mais il peut, si les ministères intéressés le demandent, confier le travail à des cinéastes commerciaux. En fait, la plupart des films des ministères sont tournés par l'Office lui-même. Quelques ministères produisent pour eux-mêmes des films et des photographies—surtout le ministère de la Défense nationale.

La Division de photographie de l'Office national du film est le centre photographique du gouvernement. Sa photothèque renferme plus de 100,000 photographies d'intérêt courant et il y en a presque autant dans les archives. Son service de presse fournit régulièrement aux quotidiens et hebdomadaires des photographies d'actualité. Quelques ministères ont constitué des collections de photographies sur leurs actualités.

La responsabilité de l'Office national du film en tant que service cinématographique des ministères fédéraux est partiellement éclipsée du fait que l'Office est également un organisme pleinement responsable en matière d'information. Au Canada plus de 10,000 communautés et associations et plus de 30,000 personnes participent activement à la distribution des films de l'Office, sans compter les distributeurs commerciaux. En 1960-1961, les courts métrages de l'Office national du film ont donné lieu à 420,000 représentations sur de grands écrans. A la télévision canadienne, durant la même année, 5,400 représentations étaient des films de l'Office.

A l'étranger, l'Office national du film est devenu l'une des agences canadiennes d'information les plus actives. Plus de 50,000 copies de ses films circulent dans soixante-quinze pays et les commentaires sont en anglais, en français et en trente-trois autres langues. On estime que chaque année ces films sont vus à l'étranger par près de 500 millions de personnes. En 1960-1961, il y a eu 5,568 représentations de ces films à la télévision dans quarante pays différents. Parmi les films canadiens distribués à l'étranger en 1960, il y avait 107 courts métrages tournés par des entreprises privées sous l'égide de soixante et onze commanditaires différents.

LES AGENTS D'INFORMATION ET LEUR COMPÉTENCE

La nécessité d'un personnel d'information spécialisé diffère d'un ministère à l'autre selon la nature de la fonction d'information de chaque ministère, selon les moyens techniques qui conviennent à cette fonction et selon l'importance des activités. Comme on l'a déjà fait remarquer, les ministères, dont la tâche d'information est générale et de caractère imprévisible, n'ont pas tellement besoin de spécialistes. A mesure que le volume des travaux d'information générale augmente, il peut devenir nécessaire de désigner des agents d'information à plein temps qui seconderont la direction des ministères. Ces agents devront être choisis surtout pour leur connaissance du ministère où ils travailleront et parce qu'ils seront sensibles aux implications politiques de leur travail.

Les spécialistes sont surtout nécessaires pour mettre en œuvre les programmes d'information destinés au public. Même ici, il peut y avoir des exceptions, le service des renseignements météorologiques, par exemple. La préparation et la diffusion des renseignements de ce genre est une simple routine qui ne commande pas la présence de spécialistes. Généralement, cependant, lorsqu'il s'agit de programmes publicitaires ou éducatifs on doit recourir à des agents d'information expérimentés et à des techniciens pour la planification, le choix des techniques et l'exécution.

L'essentiel est d'avoir une bonne connaissance des possibilités et des limitations des diverses techniques. Il est rarement nécessaire de connaître à fond toutes les techniques car on peut toujours avoir recours aux organisations spécialisées. Les ministères et les divisions qui ont des programmes d'information à réaliser auraient beaucoup de mal à rivaliser avec l'Office national du film, la Société Radio-Canada, l'Imprimerie nationale ou la Commission des expositions du gouvernement canadien pour ce qui est des photographies, des films, de la radiodiffusion, des publications ou des expositions. En fait, la plupart des ministères le reconnaissent et agissent en conséquence.

Les agents d'information compétents doivent connaître parfaitement les questions faisant l'objet de la publicité ainsi que les diverses formes et les techniques de présentation. Un choix peut être fait entre un administrateur ayant de l'intuition à l'égard des moyens de communications et un publiciste professionnel ayant la souplesse voulue pour comprendre et interpréter des documents de toutes sortes. Pour obtenir les meilleurs résultats possibles, il faut probablement faire travailler ensemble des spécialistes et des administrateurs ayant le sens de la publicité.

Classification et rémunération

Les bons spécialistes de l'information sont rares et le gouvernement doit rivaliser avec l'industrie pour les obtenir. L'échelle des traitements et les chances d'avancement dans la fonction publique n'ont pas, au cours des récentes années, attiré le personnel qui convenait. Voici, par exemple, des faits recueillis par vos commissaires:

- Un concours organisé récemment pour recruter un directeur de service d'information n'a pas attiré un seul postulant éligible, et c'est à regret qu'on a finalement autorisé la revalorisation du poste.
- Dans un autre ministère, deux concours successifs n'ont pas permis d'attirer les agents d'information qu'on cherchait.
- En avril 1961, la Division des services d'information du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social avait des effectifs complets pour la première fois en neuf ans.
- Sur les trente-cinq postes de la Direction de la publicité commerciale du ministère du Commerce, cinq étaient vacants en novembre 1961.
- Le poste de chef de la Section de publicité de l'Office du tourisme a été vacant pendant plus de six mois.
- Dans un autre service d'information, deux postes de rédacteurs sur quatre ont été vacants pendant huit mois.

- La Section de la presse et de la publicité du Bureau fédéral de la statistique s'est trouvée sans chef presque continuellement durant dix-neuf mois.

Et ce ne sont là que des exemples!

Les conditions requises sont souvent beaucoup trop restrictives, particulièrement aux échelons supérieurs où l'on tend de plus en plus à faire des distinctions artificielles entre l'édition, l'information et les relations extérieures. En insistant trop rigoureusement sur certaines aptitudes, on a souvent éliminé des candidats qui, dans l'ensemble, auraient eu la compétence voulue. Dans la plupart des ministères et des organismes, les vacances qui existent dans les sections d'information se prolongent indéfiniment pendant que se poursuivent inlassablement les rites de la classification et de la reclassification, au mépris de toute logique.

Il n'est pas rare de trouver, dans une même section, des travaux comparables effectués par des personnes classifiées comme rédacteurs, agents d'information, agents techniques ou agents d'administration. Dans un cas récent, un ministère a réclamé un amendement destiné à rendre obligatoire la possession d'un diplôme universitaire pour accéder à un certain poste. L'amendement a été finalement approuvé, mais le poste a été annoncé avec le même traitement. Souvent, en désespoir de cause, on a recours à des subterfuges. La plus haute classification pour un directeur d'information dans un ministère est agent d'information 7, mais dans certains ministères ou organismes, on confie la responsabilité de l'information à un agent d'administration ou à un agent technique dont le rang et le salaire sont plus élevés. Le caractère artificiel de la classification actuelle se manifeste même à la Commission du service civil où le directeur de l'information n'est pas un agent d'information mais un agent d'administration.

Un grand nombre des problèmes décrits ne sont que des exemples particuliers de défauts retrouvés un peu partout dans l'administration du personnel de la fonction publique, et les recommandations du rapport intitulé *La gestion du personnel* concernent tout aussi bien les services d'information que les autres services. La situation actuelle laisse beaucoup à désirer et des mesures devront être prises sans tarder pour y remédier.

Nous recommandons donc: Que la classification et les échelles de traitement, en vigueur dans les services d'information du gouvernement, fassent l'objet d'une révision.

Formation du personnel

La rationalisation de la classification et des traitements facilitera le recrutement et le maintien à leur poste d'agents d'information qualifiés venant

des agences privées. Mais il sera nécessaire de les former de façon à ce que leurs aptitudes, leurs méthodes et leurs techniques répondent aux besoins et aux critères des services d'information du gouvernement. Les fonctionnaires ne possédant qu'une expérience administrative, à qui l'on confiera des responsabilités en matière d'information, auront également besoin d'une certaine formation afin d'être mieux équipés pour assumer leurs nouvelles responsabilités. Quoique les services d'information des divers ministères et organismes doivent avoir recours aux méthodes qui leur conviennent le mieux, les principes de base sont les mêmes pour tous; un programme de formation bien conçu aurait, en outre, l'avantage de donner aux intéressés un point de vue plus uniforme pour régler les problèmes d'information dans les services du gouvernement.

Il n'existe pas actuellement de cours de formation organisé concernant tous les aspects des services d'information, ni au gouvernement ni ailleurs, au Canada. Deux universités canadiennes possèdent une école de journalisme où l'on enseigne certains aspects de l'information, mais ni l'une ni l'autre ne traitent la question intégralement. Un grand nombre d'agents de relations extérieures des forces armées ont été invités à suivre le cours de dix semaines que donne l'armée des États-Unis à Fort Slocum, N.Y., et il en résulte de meilleures relations avec la presse, la radio etc., et un fonctionnement plus efficace à tous égards. Cependant ce genre de formation n'existe pas pour le personnel des ministères et des organismes ayant des tâches publicitaires. Toutefois, on pourrait faire beaucoup pour faciliter la formation de ce personnel au sein de chaque organisation du gouvernement ou encore par des cours mis à la disposition de toutes les organisations. Quelques efforts timides et méritoires ont été tentés dans ce sens, mais la pénurie de personnel dans de nombreux services empêche qu'on s'attache à une activité sans importance immédiate.

Une expérience intéressante a été faite récemment par le ministère des Postes pour compléter la formation de ses agents d'information. La gestion des services d'information situés en dehors d'Ottawa qui dépendait autrefois du quartier général à Ottawa est maintenant confiée à des agents régionaux qui changent tous les six mois. Ce système a le double mérite d'uniformiser davantage les méthodes employées pour les relations extérieures et d'attirer l'attention sur les problèmes régionaux de façon qu'on puisse en tenir compte dans l'élaboration des directives et des projets à Ottawa. Si cette expérience réussit, elle pourra servir de modèle pour les autres ministères et organismes qui ont des activités régionales en matière d'information et de relations extérieures.

Les directives écrites dont disposent les agents d'information du gouverne-

ment sont rarissimes. Seuls quelques ministères et organismes ont mis à la disposition de leur personnel quelque document qui ressemble à un manuel, et souvent celui-ci est incomplet et peu utile. Le seul manuel complet au gouvernement fédéral est celui du ministère de la Défense nationale, mais, malheureusement, les méthodes commerciales des relations extérieures y sont trop mises à l'honneur, ce que réprouvent vos commissaires. Il faudrait publier un manuel complet des principes et de la pratique de l'information au gouvernement. Ce document pourrait être à la fois un manuel de formation et un livre de référence pour tous les agents d'information et tous les hauts fonctionnaires du gouvernement.

ÉTABLISSEMENT DES BUDGETS ET DES COMPTES

La forme actuelle des comptes publics et des prévisions budgétaires ne donne aucune indication sur le coût réel des services d'information. Les rubriques qui semblent s'y rapporter comprennent souvent d'autres genres d'activités et certains programmes d'information sont dissimulés sous des rubriques qui n'y font aucune allusion. Vos commissaires ont rarement constaté que des plans avaient été élaborés en matière de politique générale, d'objectifs à long terme et de moyens à employer pour réaliser ces objectifs. Vos commissaires ont également rarement constaté que des tentatives avaient été faites pour faire correspondre le personnel et les moyens disponibles aux objectifs fixés pour l'année suivante. En règle générale, on improvise pour répondre aux besoins imprévus et aux exigences quotidiennes, ce qui est une façon bien étrange et bien coûteuse de procéder.

Les recommandations du rapport intitulé *La gestion financière* étant adoptées, les frais de publicité des programmes gouvernementaux seraient inclus dans les budgets de ces programmes. La classification actuelle en fonction des articles de dépense ne permet pas de le faire. Il est d'ailleurs impossible, dans les conditions actuelles, de calculer le coût total des services d'information. Les dépenses relatives aux travaux confiés à l'extérieur sont groupées sous la rubrique intitulée «Expositions, réclames, films, radiodiffusion et mises en montre». Les frais des travaux des services d'information eux-mêmes sont disséminés sous un grand nombre de rubriques comme les salaires, les services professionnels et spéciaux, les publications et la papeterie de bureau. La forme recommandée pour les prévisions des dépenses et les comptes permettrait de faire correspondre les frais d'information aux programmes auxquels ils s'appliquent et seules les activités d'information de nature générale, qu'il ne conviendrait pas de répartir sous plusieurs rubriques, pourraient constituer une catégorie spéciale de dépenses.

6

INFORMATIONS DONNÉES EN LANGUE FRANÇAISE ET LE BUREAU DES TRADUCTIONS

Le Canada est aujourd'hui un pays où l'on parle de nombreuses langues, mais l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* stipule que ses langues officielles sont l'anglais et le français. Lors de la mise en œuvre de leurs programmes d'information, les ministères sont appelés à s'adresser à des groupes d'origines linguistiques variées mais ils n'ont généralement recours qu'à l'anglais et au français, les textes originaux étant la plupart du temps rédigés en anglais. Pour que les textes traduits soient de bonne qualité, le gouvernement doit avoir recours à des traducteurs ayant la compétence voulue pour transposer les textes originaux en des versions qui suscitent le respect et l'intérêt des lecteurs. Lorsque les traductions n'ont pas cet effet, le message du texte original ne passe pas la rampe. Dans l'ensemble, les textes qui proviennent du Bureau fédéral des traductions passent bien la rampe. Voici d'ailleurs ce que sont les attributions et les fonctions de ce Bureau telles qu'elles sont définies par la loi:

> 3. (1) . . . collaborer avec tous les départements du service public et les deux Chambres du Parlement du Canada, ainsi que tous les bureaux, branches, commissions et agences créés ou nommés en vertu d'une loi du Parlement ou par arrêté du gouverneur en conseil, et à agir pour les susdits, en faisant et révisant toutes les traductions, d'une langue dans une autre, de tous les rapports administratifs et autres, de tous les documents, débats, bills, lois, procès-verbaux et correspondance.

Cet article de la *Loi sur le Bureau des traductions* est moins catégorique qu'on ne le croit dans certains ministères et organismes. Il ne stipule pas, par exemple, que tous les documents énumérés *doivent* être traduits de

l'anglais au français ou vice versa. Dans la mesure où le bilinguisme pourrait gagner du terrain dans la fonction publique, il serait moins nécessaire, par exemple, de traduire les lettres et les documents de travail des ministères.

La traduction n'est pas et ne sera jamais une activité purement mécanique, à laquelle peut se livrer n'importe qui. Une bonne connaissance des deux langues ne suffit pas. Pour bien se lire, les traductions ne doivent pas être littérales. Le traducteur professionnel doit tenir compte des expressions idiomatiques et de la syntaxe propres à chaque langue. Pour traduire des documents d'information, il doit avoir un bon bagage culturel qui lui permette, au besoin, de paraphraser l'original. La recherche d'une bonne expression pour rendre un slogan particulier ou une métaphore puissante peut prendre autant de temps que la traduction de plusieurs centaines de mots courants. Les textes scientifiques et techniques présentent des problèmes de traduction bien plus longs à résoudre que les problèmes rencontrés dans les textes ordinaires.

On ne tient pas suffisamment compte de ces facteurs quand on juge du travail des traducteurs; il est peut-être souhaitable de fixer certains minimums très généraux en ce qui concerne le rendement de chaque traducteur mais, par contre, le fait d'exiger 2,000 mots par jour doit nécessairement avoir des effets néfastes sur la qualité des traductions, particulièrement lorsque le succès d'un document publicitaire ou autre dépend de sa qualité. Pour ces raisons, vos commissaires n'approuvent pas l'habitude qu'on a prise de faire circuler des comptes rendus périodiques sur le nombre de mots traduits par chaque traducteur sans égard à la qualité ou aux difficultés techniques rencontrées.

Au Canada, la traduction de l'anglais au français et vice versa crée des problèmes particuliers. De nombreux mots français et anglais ont pris ici des sens qu'ils n'avaient pas dans leur pays d'origine. Le français employé au Canada contient des locutions anglaises qui diffèrent de celles adoptées en France et il contient, par ailleurs, de nombreuses locutions américaines. Il n'existe pas de bon dictionnaire américain-français. Certains mots anglais employés au Canada se sont américanisés tandis que d'autres sont restés fidèles à leur origine britannique.

Ces problèmes expliquent en partie les critiques formulées par certains Canadiens de langue française à l'endroit des textes qui proviennent du Bureau des traductions. Ce qui est curieux c'est que les raisons données sont parfois diamétralement opposées. Des personnes cultivées se plaignent, souvent à bon droit, que les traductions sont trop littérales et qu'il saute aux yeux que les mots français employés sont disposés selon la syntaxe anglaise. D'autres personnes, par contre, trouvent que certains textes sont trop littéraires et qu'ils ne sont pas compris par ceux à qui ils sont destinés. Cela est particulièrement vrai dans le domaine technique, car les Canadiens de langue

française comprennent mieux, en général, la langue technique anglaise ou américaine que la langue technique française. Pour résoudre ce dilemme, le Bureau des traductions a mis sur pied un service de terminologie qui entretient des relations avec des services du même genre à l'étranger et avec des organisations internationales. Les vocabulaires et les bulletins terminologiques publiés par le Bureau sont d'un intérêt général et ils sont très appréciés par la presse de langue française du Canada.

Le Bureau des traductions effectue également des travaux en langues étrangères pour certains ministères et organismes. Par exemple, des documents publicitaires sont traduits en allemand, en hollandais, en flamand, en afrikaans, en italien, en espagnol, en portugais, en suédois, en tchèque, en polonais et en japonais, pour le ministère du Commerce et cette énumération est loin d'être complète. Ces traductions sont généralement envoyées dans les pays concernés aux délégués commerciaux du Canada qui les font vérifier sur place par des linguistes. Les travaux du Bureau ainsi vérifiés ont toute la qualité souhaitée. La production globale du Bureau des traductions, compte tenu de toutes les langues et à toutes fins, est de l'ordre de 100 millions de mots par an.

Pour ce qui est de la grande masse des traductions générales du gouvernement, le Bureau affecte des traducteurs aux ministères et aux organismes. Ces affectations sont plus ou moins permanentes. Dans la mesure du possible, les traducteurs occupent les postes pour lesquels ils sont qualifiés, mais il est souvent presque impossible d'obtenir des traducteurs qualifiés dans les disciplines scientifiques. Dans ces conditions, plusieurs organismes spécialisés se sont vus obligés de créer des services de traduction indépendants du Bureau. C'est le cas du Conseil national de recherches, de la Gendarmerie royale du Canada, de la Société centrale d'hypothèques et de logement, de la Société Radio-Canada et de quelques autres organismes. Les traitements des traducteurs de ces services indépendants sont quelquefois supérieurs à ceux que le Bureau des traductions est autorisé à accorder à ses propres traducteurs pour des travaux semblables. Indépendamment de la question de savoir si les services indépendants vont à l'encontre du principe énoncé dans la *Loi sur le Bureau des traductions,* vos commissaires estiment qu'il n'est pas normal que le Bureau ait à subir la concurrence d'autres organismes fédéraux en ce qui a trait au recrutement et à l'avancement des traducteurs compétents.

Lorsque le Bureau des traductions a été établi en 1934, les traitements des traducteurs fédéraux étaient généralement plus élevés que ceux des traducteurs de la presse, du commerce et de l'industrie. Les conditions ont tellement changé, surtout depuis la deuxième guerre mondiale, qu'il n'en va plus de même aujourd'hui. La plupart du temps, quelque 10 p. 100 des 226 postes de

traducteurs du Bureau sont vacants et au cours des douze derniers mois plus de 30 traducteurs ont quitté le Bureau pour occuper ailleurs des postes mieux payés ou plus intéressants. Le Bureau a beaucoup de mal à recruter des traducteurs en dehors de la fonction publique pour la bonne raison qu'il lui est très difficile d'être autorisé à offrir des traitements de début supérieurs à $5,000 par an, même lorsque des spécialistes sont absolument nécessaires. Il en résulte que le Bureau a rarement la possibilité de concurrencer les autres employeurs pour attirer les traducteurs vraiment qualifiés. Le gouvernement du Canada qui est obligé par la loi de se servir du français aussi bien que de l'anglais ne peut guère se permettre de ne pas offrir des conditions au moins égales à celles qu'offrent les entreprises privées pour recruter et garder des traducteurs compétents.

Nous recommandons donc: Que l'on songe à réviser la classification, la rémunération et les possibilités d'avancement de tous les traducteurs de la fonction publique.

Il serait nécessaire aussi que des hommes de science soient amenés à remplir des fonctions de traducteur. Une solution serait la création de postes temporaires de six mois ou d'un an qu'occuperaient de jeunes licenciés en sciences. On accorderait à ces traducteurs scientifiques un traitement comparable à celui payé aux débutants de leur propre profession. On devrait également, pour la traduction générale, recruter des personnes ayant de bonnes aptitudes en les faisant entrer à des échelons supérieurs à ceux qui sont possibles actuellement. Mais le problème de la pénurie des bons traducteurs ne sera pas résolu seulement par des appâts financiers. Il faudra également songer à fournir de meilleures possibilités d'avancement et des conditions de travail plus satisfaisantes. De nombreux travaux de traduction ne sont pas de la première urgence et il serait possible de les faire faire n'importe où. C'est ainsi qu'on pourrait confier des traductions à des personnes compétentes qui pour une raison ou pour une autre ne peuvent pas être amenées à travailler à Ottawa. On pourrait également envisager la création d'un bureau auxiliaire de traduction dans la province de Québec, mais pas nécessairement à Montréal.

Vos commissaires sont convaincus que même si les 226 postes de traducteurs actuellement autorisés pour le Bureau étaient occupés, ils ne suffiraient pas à répondre aux demandes. Au cours des sept dernières années, on n'a autorisé que 19 postes supplémentaires et bien que les effectifs, dans certains ministères, aient été augmentés en proportion du volume des travaux, dans d'autres ministères il n'y a pas eu de création de poste depuis plus de 10 ans alors que dans certains cas le volume des travaux a doublé. La pénurie des traducteurs a un effet fâcheux sur la qualité des traductions. De plus, elle

limite le nombre des publications paraissant en français et elle provoque des retards excessifs. La plupart des ministères et organismes s'efforcent de fournir en même temps en français et en anglais leurs communiqués de presse. Les exceptions, cependant, ne doivent pas être rares si l'on en juge par les critiques violentes de certains éditeurs de journaux de langue française. Il est intéressant de noter que ces critiques sont rares lorsque les communiqués de presse sont préparés par des agents d'information bilingues. En ce qui concerne les textes qui ne sont pas destinés aux journaux, il y a un décalage de trois à douze mois entre la publication de la version anglaise et celle de la version française.

Certains retards sont inévitables, particulièrement lorsque les textes à traduire comportent un vocabulaire technique difficile à comprendre ou lorsque des cartes, des graphiques ou d'autres illustrations doivent être imprimés avant que la version française ne puisse être entreprise. Ces considérations ne s'appliquent pas aux publications comme la *Labour Gazette* dont la version française paraît de trois à cinq semaines après la version anglaise alors qu'il fut un temps où les deux versions étaient publiées presque simultanément. La version française du *Postmark*, le bulletin des employés du ministère des Postes, est quelquefois publiée trois mois après la version anglaise, ce qui n'est guère favorable à l'éveil d'un esprit de corps parmi les fonctionnaires de ce ministère. Dix-sept pages seulement du rapport annuel 1959-1960 du Conseil de recherches sur les pêcheries (qui comptait en tout 196 pages) ont été publiées simultanément en français et en anglais, mais ces quelques pages ont retardé de cinq mois la publication du rapport. Le rapport annuel du ministère des Pêcheries a été publié en français dix-huit mois après sa publication en anglais, tandis que la version française de l'ouvrage *History of the War* a été publiée plus de deux ans après la version anglaise.

Lorsque le texte à publier présente un intérêt d'actualité, les retards de cette importance rendent la version française complètement inutile. Vos commissaires ont remarqué, par exemple, que les rapports sur les recherches du ministère de l'Agriculture qui intéressent autant les revues agricoles de langue française que celles de langue anglaise et qui ont souvent trait à des problèmes courants, paraissent parfois en français deux ou trois ans après la version anglaise, même lorsqu'ils ont été rédigés par des experts des fermes expérimentales ou des stations de recherches situées dans la province de Québec dans le but d'étudier des problèmes locaux. Récemment le ministère du Commerce a publié une brochure intitulée *Market Opportunities Abroad*. La chambre de commerce de Montréal qui défend les intérêts de nombreux organismes d'expression française a immédiatement commandé 50 exemplaires français de cette brochure. Comme il lui fallait attendre cinq semaines avant de rece-

voir ces exemplaires, l'organisme en question a décidé de préparer en français un résumé de la brochure qui fut envoyé à tous les intéressés. Cela a eu pour résultat que plus de 2,000 exemplaires de la traduction officielle de la brochure sont restés en magasin à Ottawa.

La situation peu satisfaisante qui règne à l'heure actuelle n'est pas due entièrement à la pénurie des traducteurs et ce n'est pas le Bureau des traductions qu'il faut blâmer en premier lieu. En tant qu'organisme auxiliaire du gouvernement le Bureau ne décide pas ce qui doit être traduit et il ne fixe pas les dates auxquelles les textes à traduire lui seront envoyés. Aux termes de la *Loi sur le Bureau des traductions:*

> 3. (2) Il incombe à tous les départements du service public et à toutes les branches, commissions et agences susdites de collaborer avec le Bureau à l'exécution des dispositions de la présente loi et des règlements.

Cette collaboration fait trop souvent défaut et les traducteurs affectés aux ministères sont rarement informés des travaux en préparation. Parfois on ne peut pas publier certains documents en français parce que des fonds n'ont pas été prévus au budget. Dans d'autres cas, on ne décide de publier une traduction française que lorsque la publication anglaise a eu un certain succès. C'est ce qui est arrivé pour la brochure 5BX de l'Aviation royale du Canada. Cette brochure s'est vendue par milliers d'exemplaires au Canada et à l'étranger. A l'origine il n'était pas question de la faire traduire, aussi deux ans se sont-ils écoulés avant que la version française fasse son apparition aux étalages des librairies. Les responsables des services d'information devraient admettre qu'il faut faire des plans à l'avance et ils devraient faciliter les publications simultanées dans les deux langues par exemple en prenant des mesures pour que les traductions soient effectuées au fur et à mesure de la préparation des originaux. Un excellent exemple de ce que l'on peut faire à cet égard concerne une récente publication de la Commission de la capitale nationale intitulée *The Queen's Choice* de Wilfred Eggleston: ce livre, en effet, a été traduit par section en français à mesure que l'auteur terminait ses chapitres.

A l'heure actuelle, de nombreuses publications ne paraissent qu'en langue anglaise seulement. Si la proportion des textes traduits augmentait, les délais seraient encore plus longs. En 1960-1961, l'Imprimeur de la Reine a publié 3,586 textes en anglais et seulement 866 en français. Le Bureau fédéral de la statistique a fait paraître 515 publications, dont une sur quatre seulement en langue française. Il faut dire qu'en nombre de pages la proportion est plus élevée à cause des éditions françaises de gros ouvrages comme l'*Annuaire du Canada* et la *Revue statistique* qui paraît tous les mois.

Pour être valable, toute évaluation de l'intérêt éventuel des lecteurs doit

être fondée sur des publications éditées simultanément dans les deux langues. L'expérience a montré que la demande est généralement proportionnelle au chiffre de population même lorsqu'il s'agit d'une question très particulière ou de nature technique. Le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales tient à jour une liste de personnes qui désirent recevoir tous les documents que ce ministère consacre au développement des ressources gazières et pétrolières du Canada. Ces documents sont publiés simultanément en français et en anglais. Il y a 400 destinataires qui ont demandé les versions anglaises et 265 les versions françaises. La publication des documents dans les deux langues officielles ne doit pas être considérée comme une extravagance, mais comme un service essentiel à fournir au public canadien.

L'analyse de la situation peu satisfaisante qui existe actuellement risque d'être obscurcie par des malentendus d'origine émotionnelle et par des conclusions générales tirées à tort de circonstances très particulières. Il y a peu de preuves, et en tout cas pas de preuve incontestable que des agents d'information de langue française aient été l'objet de discrimination en ce qui a trait au recrutement ou à l'avancement. Il y a en réalité une pénurie d'agents d'information expérimentés et bilingues aussi bien dans la fonction publique que dans les milieux non gouvernementaux et cette pénurie est encore plus grave que celle des traducteurs compétents. Il est, par conséquent, nécessaire de souligner que le gouvernement fédéral a besoin d'agents d'information bilingues et l'on devra tenir compte de ce besoin dans la révision suggérée plus haut en ce qui concerne la classification et les échelles de traitement de tous les agents d'information. Il n'y a actuellement qu'un seul directeur de service d'information qui soit bilingue. Quelques ministères et organismes, parce qu'ils sont plus consciencieux ou parce qu'ils ont plus de chance que d'autres, ont des agents d'information bilingues à d'autres échelons.

La rédaction des documents en langue française est un besoin pressant dans la plupart des ministères et des organismes. Il faudrait par ailleurs que la préparation des textes anglais et français soit mieux coordonnée.

Nous recommandons donc:

1 Que des mesures soient prises pour attirer un plus grand nombre d'agents d'information bilingues dans la fonction publique.

2 Que dans chaque ministère et organisme un bilinguisme intégral soit exigé de l'un des deux premiers responsables des services d'information.

Le maintien du Bureau des traductions est clairement souhaitable pour plusieurs raisons: uniformité des critères; traduction professionnelle des

procès-verbaux parlementaires et des documents officiels et légaux de tous genres; traductions impliquant des langues étrangères pour tous les organes du gouvernement; excellentes possibilités de carrières pour les traducteurs. Les dispositions actuelles qui permettent à des traducteurs du Bureau de travailler dans les divers ministères et organismes devraient être maintenues et même élargies de façon à pouvoir déplacer les traducteurs selon les besoins, qui varient souvent d'un ministère à l'autre.

Par ailleurs, si les recommandations faites dans le présent rapport et dans d'autres rapports étaient adoptées, le fardeau des traductions routinières que porte le Bureau serait allégé. Tout d'abord, un plus grand nombre d'agents d'information bilingues prépareraient les documents des services d'information dans les deux langues, en adaptant chaque version au groupe linguistique auquel elle est destinée. Ensuite, l'augmentation générale du bilinguisme dans les rangs administratifs, recommandée dans le rapport intitulé *La gestion du personnel,* rendrait moins nécessaire la traduction en anglais des lettres en provenance du Canada français et la traduction en français des réponses.

7

COORDINATION DES SERVICES D'INFORMATION

Le tableau qui ressort de l'enquête effectuée sur les services d'information du gouvernement présente un paysage confus d'activités mal définies avec ici et là des bosquets d'organisation. Ce qui manque c'est une planification centrale, un contrôle bien défini et une bonne coordination. En regardant ce tableau, on a peine à croire qu'il n'y a pas si longtemps les services d'information du gouvernement du Canada étaient fortement centralisés et organisés aussi bien dans la planification que dans l'exécution. Lorsqu'il s'est mis sur le pied de guerre, en 1939, le gouvernement fédéral a établi un comité d'information à l'échelon du Cabinet. Peu de temps après, en novembre 1939, était établie une Direction de l'information qui fut remplacée par la suite par la Commission d'information du temps de guerre. Le personnel requis dut être recruté en dehors de la fonction publique; en particulier, dans les maisons d'édition, les sociétés radiophoniques, les agences de publicité et les universités.

A mesure que des ministères et des organismes spéciaux étaient créés et que les ministères plus anciens étaient amenés à participer à l'effort de guerre, de nouveaux services d'information furent établis. Presque inévitablement il y avait une certaine concurrence pour retenir l'attention du public et souvent des chevauchements. La situation s'est améliorée lorsque, sous la présidence du sous-ministre des Services de guerre nationaux, un comité interministériel de coordination mit au point un système ordonné et sans rivalité de communiqués de presse et d'annonces. Grâce à des échanges entre les organismes, des dispositions furent prises afin de confier à un seul d'entre eux tout ce qui

concernait une question déterminée. Les chevauchements furent ainsi éliminés. Les services de production et de distribution du groupe central étaient fréquemment utilisés par tous les ministères et organismes, ce qui permit des réductions importantes dans les dépenses engagées.

A la fin de la guerre, ce mécanisme de coordination fut démantelé en même temps que la Commission d'information du temps de guerre elle-même. Depuis lors, les services d'information des ministères et des organismes se sont développés très indépendamment les uns des autres.

A une importante exception près, la fragmentation des services d'information présente de grands avantages. De fortes loyautés internes dans les ministères et organismes sont souvent des facteurs puissants qui permettent d'atteindre avec succès les buts que l'on se propose et, par conséquent, il ne faudrait pas les décourager. De plus, pour obtenir les meilleurs résultats possibles, les activités publicitaires doivent être organisées et dirigées en association étroite avec le programme auquel elles se rapportent. L'exception est notée au chapitre 3—Services d'information à l'étranger—et vos commissaires tiennent à répéter ici l'importance qu'ils attachent à la recommandation visant à une meilleure coordination de ces services.

Au Canada, il n'est pas aussi nécessaire que les informations du gouvernement soient uniformes. Il est évident que les déclarations et les explications relatives à la politique du gouvernement ne devraient pas être contradictoires, mais ce n'est pas en unifiant les services d'information qu'on peut garantir cela mais en coordonnant la politique elle-même. Dans un gouvernement qui repose sur l'opinion publique, la fragmentation de la fonction d'information peut en fait être rassurante. Dans les programmes publicitaires, un élément de rivalité peut être naturel et approprié. Il n'y a rien de déplacé à ce que le ministère de l'Agriculture prône la consommation de la viande, tandis que le ministère des Pêcheries prône la consommation du poisson.

Pour obtenir les meilleurs effets possibles, cependant, il serait souhaitable que les efforts soient concertés. Par exemple, le chevauchement de la publicité effectuée par le ministère du Travail et par la Commission d'assurance-chômage en faveur du programme des travaux d'hiver en affaiblit la portée. Une dispersion des efforts a également été notée dans les activités d'information qui concernent les relations du travail entre le ministère du Travail et le Comité de coopération entre ouvriers et cadres. Dans le domaine de la nutrition, il existe une bonne coopération entre la Section des consommateurs du ministère de l'Agriculture et la Division de la nutrition du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, mais le catalogue de l'Imprimeur de la Reine énumère toute une série de publications concernant la préparation des repas éditées par le ministère de la Santé et aussi par les

forces armées. Ceci indique une absence de coordination aussi bien dans les programmes que dans les publications. Un exemple de ce qui est souhaitable est le *Medical Services Journal, Canada*. Cette revue est éditée et imprimée par le ministère des Affaires des anciens combattants, mais elle est gérée par un comité de rédaction formé de représentants de ce ministère, du ministère de la Défense nationale et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et son financement est assuré par ces trois ministères. Les responsables des programmes publicitaires des ministères n'ont guère recours aux colonnes des publications gouvernementales qui ont un bon tirage. De belles occasions sont ainsi perdues.

Un problème spécial existe lorsque des questions intéressent à la fois le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ou lorsque l'activité fédérale vient en aide et supplée à un programme provincial. Ce genre de coordination présente à la fois des avantages et des inconvénients. La publicité relative au tourisme est bien coordonnée et les programmes éducatifs relatifs à la santé sont coordonnés lors de conférences bisannuelles tandis que des échanges de vues ont lieu dans l'entretemps. Dans le domaine agricole, cependant, la coopération ne fait que commencer; des responsables de l'information et de l'éducation agricole du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux se sont réunis pour la première fois en 1961 pour discuter de problèmes communs et de coopération possible. Il y a de plus en plus de chevauchements possibles en agriculture et en d'autres matières connexes. Les ministères fédéraux qui s'occupent de la conservation, de la production, de la mise sur le marché ou de l'emploi des ressources naturelles sont dans l'obligation de coopérer avec les gouvernements provinciaux qui ont la haute main sur ces ressources. La coordination fédérale-provinciale ne peut pas être assurée par un organisme central du gouvernement fédéral. C'est donc aux ministères que revient la responsabilité de fixer les besoins et de prendre l'initiative des actions conjointes.

En général, il est rare que les services d'information se consultent et les programmes conjoints sont encore plus rares; chaque service d'information se cantonne dans le ministère où il se trouve. Vos commissaires ne croient pas qu'il faille obliger les intéressés à coopérer car cela pourrait refroidir leur enthousiasme. Mais la coordination peut être amorcée ou facilitée par des encouragements et des conseils donnés par un organisme central. Quelque part au gouvernement, il devrait y avoir un poste d'observation du haut duquel on pourrait avoir une vue d'ensemble objective des services d'information.

Des mesures de coordination prises au sein du gouvernement fédéral pourraient contribuer à un emploi plus efficace des moyens spéciaux dont disposent les divers ministères et organismes. Les dispositions actuelles qui donnent

presque entièrement la responsabilité de la production des films à l'Office national du film et des impressions à l'Imprimeur de la Reine répondent en partie à ce besoin. Il faut noter en passant que, bien que l'Imprimeur de la Reine ne soit pas légalement nanti du pouvoir de contrôler ce qui s'imprime, l'approbation de l'Office national du film est nécessaire pour tout projet de film proposé par un ministère quel qu'il soit. Ce qui est nécessaire c'est une source centrale de renseignements et de conseils comme l'est dans son domaine l'Office national du film. En ce qui concerne l'imprimerie, il y a lieu de mentionner l'amélioration des services fournis par l'Imprimeur de la Reine en matière de présentation, de travaux artistiques et de typographie mais il y aurait plus à faire. Il y a lieu d'établir des critères généraux partout, sur le contenu des publications projetées. Les ministères, aussi, auraient besoin des conseils d'experts pour les renseigner sur l'étendue du marché éventuel que pourrait intéresser telle ou telle publication envisagée, notamment en fonction d'un prix de vente permettant de recouvrer tout au moins les frais d'impression, sinon le coût de la rédaction.

A cet égard il y a lieu de rappeler la recommandation faite par vos commissaires dans le rapport intitulé *Édition et impression* pour que la gestion de l'édition soit confiée à un Éditeur de la Reine. En séparant l'édition des impressions, on veut faire une distinction entre ce qui est créateur et ce qui est mécanique. Le prestige dont serait entouré le poste d'Éditeur de la Reine devrait inspirer le respect des administrateurs et la loyauté professionnelle des agents d'information dans toute la fonction publique. Ainsi, l'Éditeur de la Reine pourrait assurer la coordination qui s'impose entre les divers services d'information. Voici quelques-unes des tâches qui pourraient être assignées à l'Éditeur de la Reine:

- Relever les doubles emplois dans les services d'information des divers ministères et organismes, et provoquer des consultations entre les organisations concernées pour les inciter à prendre des mesures conjointes.
- Établir des critères de qualité pour la présentation et l'impression des divers types de publications du gouvernement.
- Favoriser la mise au point de critères professionnels applicables à tous les services d'information du gouvernement et, en consultation avec les services d'information du gouvernement et d'autres agences spécialisées, préparer des manuels d'utilisation générale et déterminer dans quelle mesure il convient d'organiser des cours et des stages de formation auxquels tous les agents d'information pourraient participer.
- Veiller à ce qu'il existe de bonnes possibilités de carrières pour les agents d'information et conseiller les ministères et les organismes ainsi que la

Division du personnel du conseil du Trésor sur les questions de classification et de rémunération.

- Conseiller les ministères et les organismes quant aux possibilités de vente des publications anglaises et françaises du gouvernement.
- Conseiller les ministres et aider le conseil du Trésor à faire une estimation de la partie «service d'information» des programmes des ministères et à juger des réalisations.

Nous recommandons donc:

1 Que les responsabilités inhérentes au poste d'Éditeur de la Reine, tel qu'il est proposé dans le rapport intitulé *Édition et impression,* comportent pour l'Éditeur la tâche de conseiller les ministères et les organismes, ainsi que le conseil du Trésor, sur tout ce qui a trait aux services d'information du gouvernement, sauf certains aspects de leur activité qui pourraient être confiés à des organismes comme l'Office national du film et la Commission des expositions du gouvernement canadien.

2 Qu'un comité réunisse quelques responsables de l'information des ministères et des organismes sous la présidence de l'Éditeur de la Reine, pour faire des mises au point et fournir des conseils concernant la coordination de la politique et des activités des services d'information dans toute la fonction publique.

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La présente série de rapports a trait à des services bien précis que le gouvernement fédéral met à la disposition des citoyens et des résidents du Canada, et parfois aussi des ressortissants d'autres pays. Dans ces rapports et dans ceux du tome 4, «Secteurs particuliers de l'administration», les questions ne sont pas abordées de la même façon que dans les rapports des deux premiers tomes: «La gestion de la fonction publique» et «Les services auxiliaires du gouvernement».

Dans leurs treize premiers rapports, vos commissaires ont parlé en termes généraux des besoins administratifs du gouvernement fédéral. Il s'agissait de définir des critères de rendement et d'économie applicables à l'ensemble de la fonction publique.

Dès le début de leur enquête, vos commissaires se sont rendu compte que cette façon d'aborder le problème, en termes généraux, laisserait dans l'ombre un grand nombre de questions relatives à l'organisation et à l'administration des services gouvernementaux. Néanmoins la généralisation présentait des avantages évidents: recours à des équipes moins nombreuses et plus spécialisées, travail plus rapide, analyse plus unifiée de l'administration du gouvernement et comparaison entre les moyens auxquels recourent les divers ministères et organismes pour régler des problèmes identiques. C'est pour toutes ces raisons que les treize premiers rapports ont été rédigés dans l'optique des grandes fonctions du gouvernement. Mais il convient également de tenir compte de la diversité des affaires de l'État. Il faut se demander comment les diverses activités diffèrent entre elles quant à leur caractère et à leur but et

comment ces différences influent sur les structures et sur les pratiques administratives.

Le but ultime de l'activité gouvernementale est de répondre aux besoins du public et de sauvegarder les intérêts de ce public chez lui et à l'étranger. De tout temps, les grandes responsabilités des gouvernements ont été le maintien de l'ordre public, la sécurité nationale et les rapports diplomatiques avec les autres pays. Vos commissaires n'ont pas enquêté sur les organismes traditionnellement chargés du maintien de l'ordre public: les cours de justice et la police. Ils ont cependant envisagé, à la Gendarmerie royale du Canada, certaines caractéristiques administratives propres à ces organismes. Cependant, des problèmes spéciaux ayant trait à la défense nationale et aux affaires extérieures—deux domaines fortement touchés par les événements des dernières décades—sont étudiés dans les rapports du quatrième volume.

Depuis l'établissement de la Confédération, le gouvernement fédéral assume de plus en plus de responsabilités. Il détermine les objectifs à atteindre en matière de développements économiques, sociaux et, à un degré moindre, culturels et il conçoit des moyens pour atteindre ces objectifs. En conséquence le Canada, comme d'autres pays, est devenu un État axé sur les besoins du public. La transformation s'est effectuée petit à petit, en grande partie sans plan et elle a donné lieu à bien des tâtonnements et à de nombreuses improvisations en matière d'organisation et de gestion. De plus, le Canada étant doté d'une constitution fédérale conçue à une époque où cette transformation ne pouvait pas être prévue dans toute son ampleur, les gouvernements provinciaux ont été amenés, eux aussi, à participer aux développements sans, pour autant, que leurs efforts soient coordonnés avec ceux du gouvernement fédéral.

Vos commissaires ne prétendent pas que les rapports de la présente série couvrent complètement tous les nombreux services que le gouvernement fédéral met à la disposition du public canadien. C'est ainsi que les grands services exploités sur une base commerciale—les Chemins de fer nationaux du Canada, la compagnie Air-Canada et la société canadienne des télécommunications transmarines—ont été omis. Il n'est pas non plus question, dans le présent tome, de la Commission d'assurance-chômage ni du Service national de placement, qui font l'objet d'une enquête spéciale dont vos commissaires ne sont pas chargés. Les services de moindre importance, trop nombreux pour être examinés l'un après l'autre, font l'objet d'un rapport général intitulé *Services divers*. Les activités passées en revue dans les rapports suivants: *Services d'enseignement*, *Services de santé*, *Prêts, garantie et assurance*, *Les Postes* et, enfin, *Services divers* ci-dessus mentionnés, donnent une bonne idée de la diversité des moyens mis en œuvre pour répondre aux besoins du

public, et de l'influence du fédéralisme sur l'évolution des services rendus par le gouvernement central.

MODES D'ADMINISTRATION DES SERVICES

Le service des postes est un type classique de service destiné au public; il possède un monopole (sauf pour certains services comme les colis postaux, les mandats et les caisses d'épargne), il relève d'un ministre de la Couronne et il est exploité par des fonctionnaires dans le cadre des structures et des règlements de la fonction publique. Mais, au cours des dernières décades, de nombreux autres types de services ont été mis au point et le gouvernement fédéral dispose maintenant d'un grand choix de méthodes pour satisfaire les besoins du public.

Cette possibilité de choix apparaît clairement dans la plupart des rapports qui suivent. C'est ainsi que pour ses services de prêts le gouvernement peut mettre sur pied sa propre organisation ou avoir recours à des organismes privés, déjà établis dans ce domaine, auxquels il accordera des garanties ou des encouragements financiers. Dans certains cas, les services en question sont déjà fournis par les entreprises privées et il suffit que le gouvernement prenne des mesures visant à réduire le taux d'intérêt payé par l'emprunteur ou qu'il généralise le recours aux prêts par des subventions accordées aux bailleurs de fonds ou directement à l'emprunteur. Dans certains cas, les services à fournir intéressent à la fois le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ce qui permet des mises en commun de fonds et de moyens administratifs. Les municipalités, et même les organismes privés, peuvent participer à ces programmes communs, en particulier lorsqu'il s'agit de bien-être et de santé.

Chaque type de service a ses exigences propres en ce qui concerne son organisation et sa gestion. Il est évident que les résultats obtenus dépendent de la façon dont les services sont fournis au public. Si le choix de telle ou telle façon de fournir un service ne doit pas être subordonné aux seules implications administratives, il n'en est pas moins vrai qu'il faut tenir compte de ces dernières dans la planification des services destinés au public.

Dans la plupart des pays qui sont à l'avant-garde du progrès social, les gouvernements ont de plus en plus tendance à satisfaire à tous les besoins de la population, même si cette intervention est de plus en plus indirecte. A plusieurs reprises, dans les rapports du tome 3, on trouvera des cas d'interventions directes et indirectes comme par exemple, dans le rapport intitulé *Services de santé,* sous la rubrique de la Direction générale de la santé. Cette direction, en effet, fournit des services directs aux populations indien-

nes et du Nord au moyen de ses propres hôpitaux, cliniques, médecins et infirmières. En 1960-1961, ces services directs ont coûté au total 23 millions de dollars (y compris les capitaux immobilisés). D'autre part la Direction générale de la santé a versé la même année au gros de la population canadienne 189 millions en vertu du plan d'assurance-hospitalisation et du service des diagnostics. Ce service indirect a donné lieu à une gestion minime par rapport à celle des services fournis aux populations indiennes et du Nord.

Certaines questions se posent, lorsque l'on considère les services rendus directement par le gouvernement fédéral. Que coûtent ces services et quelle proportion du coût le bénéficiaire devrait-il lui-même supporter? Le système comptable qu'emploie actuellement l'administration ne révèle pas le véritable coût de ces services; trop souvent on ne tient pas compte des frais d'investissement, des frais généraux et du coût des services auxiliaires rendus gratuitement par certains organismes fédéraux à d'autres organismes de la même administration. Par ailleurs, la pratique courante veut que les recettes des ministères soient versées directement au fonds du revenu consolidé, au lieu d'être affectées directement aux frais opposés à ces recettes; cette pratique tend à désintéresser l'administration des rapports qui doivent être maintenus entre les recettes et les dépenses. Dans leur rapport intitulé *La gestion financière,* vos commissaires ont recommandé certaines mesures pour améliorer cette situation. Cependant, il faudrait également établir certains grands principes pour régler la question du recouvrement par l'État de ce que coûtent les services rendus, régler aussi la question de savoir quand et dans quelle mesure l'État est justifié de recouvrer une partie seulement du coût de ces services. Cette question se pose plus d'une fois dans les rapports qui suivent, et vos commissaires ont formulé certaines réponses qu'ils exposent dans le rapport intitulé *Services divers.*

En plus d'alléger le fardeau administratif du gouvernement fédéral, les services indirects permettent souvent plus de souplesse dans les programmes. Il est plus facile de modifier ou d'arrêter assez rapidement les programmes qui se présentent sous la forme d'allocations que les programmes pour lesquels le gouvernement fédéral a mis sur pied des moyens matériels et administratifs spéciaux. Il est certain que les allocations ne devraient pas être modifiées pour un oui ou pour un non et que tout remaniement devrait tenir compte des besoins des intéressés. Vos commissaires ont remarqué, dans certains programmes qu'ils ont étudiés, qu'on ne se souciait pas assez de ces besoins. Néanmoins il est incontestable que le remaniement des services directs fournis au grand public ou à des groupes particuliers donne lieu à de bien plus grandes difficultés.

Quoi qu'il en soit, il y a lieu de réviser fréquemment les services pour adapter, s'il y a lieu, les méthodes employées aux conditions nouvelles. Les facteurs qui favorisent une ligne de conduite particulière peuvent changer de bien des manières. Le public peut ne plus avoir besoin d'un service ou en avoir si peu besoin que l'ancienne méthode employée pour fournir ce service ne convienne plus: le traitement de la tuberculose chez les Indiens en est un exemple. La fourniture, à l'ensemble de la population, de services sociaux plus complets peut répondre entièrement ou partiellement à des besoins qui font l'objet de services spéciaux comme, par exemple, ceux des marins et des anciens combattants. Il se peut aussi que la création de services adéquats par d'autres organismes—gouvernements provinciaux, administrations municipales, organisations privées—vienne en aide aux autorités fédérales. Pour que l'on puisse adapter les programmes fédéraux à des innovations de ce genre, il faut, à l'occasion de révisions périodiques, faire le point et des buts poursuivis et des méthodes employées. Il n'y a pas d'autre moyen pour s'assurer que tel ou tel service est toujours nécessaire ou que telle ou telle méthode convient encore.

Certaines considérations présidant au choix des méthodes sont semblables à celles que vos commissaires ont mentionnées dans leur rapport *«Faire» ou «faire faire»?* (tome 2, «Les services auxiliaires du gouvernement»). A tout prendre, vos commissaires préfèrent confier à d'autres organismes la mise en œuvre des services destinés au public, tout en laissant au gouvernement fédéral le soin de fixer les buts à poursuivre et les normes à respecter, ainsi que la responsabilité d'appuyer ces organismes financièrement ou autrement. De cette façon, la gestion courante s'effectue plus près des bénéficiaires et elle peut mieux répondre à leurs besoins. Cette pratique libère le gouvernement fédéral du fardeau de certaines tâches, et lui permet de s'occuper exclusivement des services que lui seul peut fournir au public. Par ailleurs, elle met un frein à l'expansion des services publics et elle stimule celle des organisations privées ou semi-privées en mettant de nouveaux moyens à leur disposition et en leur permettant d'acquérir de l'expérience.

Vos commissaires reconnaissent qu'en suggérant que le gouvernement confie à l'extérieur la fourniture de certains services, ils présupposent l'existence d'organismes intègres, compétents et responsables auxquels on pourrait déléguer en toute sûreté la gestion de ces services. Cette présupposition cependant est la seule possible du fait que le gouvernement fédéral intervient de plus en plus pour fixer les objectifs et les critères économiques et sociaux du pays. S'il n'en était pas ainsi il faudrait avoir recours à un régime monolithique où le gouvernement accaparerait de plus en plus les services et où les autres organisa-

tions s'atrophieraient faute de moyens et de responsabilité. Vos commissaires ne croient pas que ce régime soit nécessaire ni même souhaitable. Ils ne croient pas non plus qu'on puisse enrayer l'intervention grandissante du gouvernement dans les affaires économiques et sociales du pays. Cependant, à mesure que cette intervention s'accroîtra il faudra encourager les organismes non gouvernementaux qui servent le public, au lieu de les obliger à réduire leurs activités.

COLLABORATION ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX

Les nouvelles responsabilités que le gouvernement fédéral a assumées l'ont amené à fournir au public de nouveaux services dont certains complètent des activités provinciales, tandis que d'autres exigent la collaboration des provinces par suite de la répartition constitutionnelle des pouvoirs. Simultanément les provinces ont, elles aussi, augmenté le nombre des services qu'elles mettaient à la disposition du public, ce qui a eu une double conséquence: d'abord, la multiplication des points de rencontre entre les diverses administrations et, ensuite, la formation dans les provinces et dans les municipalités, de centres administratifs dont l'importance, l'activité et la spécialisation s'accroissent sans cesse.

Un examen des conclusions publiées avant la seconde guerre mondiale par la «Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces» permet d'affirmer que le nombre et la diversité des relations entre le fédéral et les provinces se sont accrus d'une façon extraordinaire au cours des trente dernières années. Au moins 16 des principaux ministères fédéraux et un nombre presque égal d'organismes fédéraux non ministériels s'occupent aujourd'hui de questions auxquelles s'intéressent également les gouvernements provinciaux.

L'organisation des gouvernements provinciaux et celle des municipalités sont naturellement des questions qui n'entrent pas dans le mandat de vos commissaires. Cependant, pour étudier l'organisation et le fonctionnement du gouvernement fédéral dans les domaines de plus en plus nombreux qui intéressent à la fois Ottawa et les provinces, il est indispensable d'avoir une idée de l'évolution des administrations provinciales. Il existe actuellement dans les provinces des services publics dynamiques et compétents qui augmentent les chances de collaboration administrative entre les deux échelons supérieurs de gouvernement. Il est donc essentiel de passer en revue de nombreux services fédéraux afin de déterminer dans quelle mesure on a tenu compte des progrès réalisés dans les provinces. Voilà pourquoi vos commissaires ont en-

trepris la revision générale* de la collaboration d'Ottawa et des provinces pour la fourniture au public de services communs ou connexes. Cette révision a donné lieu à un certain nombre de conclusions générales en ce qui concerne de nombreux services que le gouvernement fédéral met à la disposition du public.

Il est important de souligner que les rapports fondamentaux qui existent entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne sont pas ceux d'un mandant envers ses mandataires. Aux termes de la constitution, ces deux gouvernements sont de rang égal et chacun d'eux rend compte de son administration à son propre corps électoral. Il s'ensuit que les rapports qui existent entre eux sont fondés sur l'égalité et sur la reconnaissance mutuelle de leurs pouvoirs et de leur compétence administrative.

Chaque fois que l'on s'est aperçu, au cours des récentes années, qu'une activité du gouvernement fédéral coïncidait avec une activité provinciale, il a presque toujours été possible de mettre sur pied une certaine forme de coopération. En ce qui concerne les services destinés au public dont il est question dans le tome 3, vos commissaires ont découvert qu'il existait quatre formes principales de coopération fédérale-provinciale:

- Consultations visant à l'établissement de programmes conjoints.
- Programmes communs dont la gestion et le coût sont répartis entre les gouvernements concernés.
- Délégations de fonctions d'un gouvernement à un autre en vertu d'ententes à l'échelon administratif.
- Services fournis à forfait par un gouvernement à un autre.

Des ententes qui épousent l'une ou l'autre de ces quatre formes principales sont mentionnées particulièrement dans les rapports intitulés *Services d'enseignement* et *Services de santé*. Mais les domaines qui intéressent à la fois Ottawa et les provinces sont nombreux: le bien-être social, le travail, l'agriculture, les pêcheries, les forêts et les autres industries dépendant des ressources naturelles, le logement et les transports.

Consultations

Il n'existe pas de liste complète des conférences fédérales-provinciales ni des comités permanents qui s'occupent de relations intergouvernementales. Une telle liste serait différente selon le genre d'organisme qu'on voudrait y

---

*Cette révision a été dirigée par M. Eric Hardy, de la société *Eric Hardy Consulting Services*, Toronto, et par M. le professeur François-Albert Angers, licencié en sciences commerciales de l'École des Hautes Études commerciales de Montréal, assistés de M. C. N. Rowse, B.A., B.ED., B.SC. (ECON.), M.A., directeur du service de préparation du budget de la province du Manitoba, Winnipeg, de M. Thomas J. Plunkett, M.A., expert-conseil en affaires municipales, Montréal, et de M. Jacques La Rivière, licencié en sciences politiques, Montréal.

inclure, mais il semble bien qu'elle devrait comprendre au moins 50 organismes. La plupart de ces organismes sont assez récents et certains des plus anciens ont eu un regain d'activité depuis quelques années. Ils diffèrent beaucoup en importance et leurs activités sont très variées car chacun a évolué en fonction de besoins précis et en l'absence de principes généraux ou de plan directeur. Par exemple, dans le domaine du bien-être, aucun organisme général de coordination n'est comparable au Conseil fédéral de l'hygiène dont il est fait mention dans le rapport intitulé *Services de santé.*

Cependant, les organismes officiels, que sont les commissions et les conférences fédérales-provinciales, ne constituent qu'un des moyens qui favorisent les consultations. Tout aussi importantes, sinon plus, sont les conversations téléphoniques, les lettres échangées et les visites rendues à longueur d'année. De plus, à mesure que la collaboration entre les gouvernements se précise, grâce aux organismes officiels, la nécessité de conférences fréquentes devrait se faire moins sentir. C'est ce qu'on a remarqué dans le cas d'une conférence fédérale-provinciale qui s'est tenue chaque année pendant longtemps. Le fonctionnaire fédéral chargé de l'organisation de la conférence de 1961 trouvait difficile de préparer un ordre du jour, jusqu'au moment où il a eu la bonne idée de proposer qu'on fasse une revue d'ensemble de la question, dont les aspects avaient été étudiés de façon fragmentaire au cours des conférences précédentes. Il est certain que des réunions de ce genre, permettant de faire le point, ont leur raison d'être, mais on ne devra pas insister sur la tenue de conférences régulières quand des rouages permanents de collaboration auront été définitivement mis en place.

Évidemment, les consultations n'ont d'intérêt que lorsqu'elles conduisent à une certaine collaboration de fait. Il y a plusieurs moyens de collaborer. Certains moyens sont indiqués dans le rapport intitulé *Services d'information;* par exemple: la mise en commun des efforts pour développer le tourisme au Canada et la diffusion des publications fédérales sur l'hygiène publique par l'entremise de services provinciaux et municipaux. Si Ottawa et les provinces se tenaient mutuellement au courant de leurs programmes et de leurs projets—dans le domaine des recherches scientifiques ou dans celui de la compilation des données statistiques—bien des doubles emplois pourraient être éliminés. Cependant, la meilleure forme de collaboration est le service commun dont la gestion et le coût sont équitablement répartis entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Subventions sujettes à conditions

L'initiative des programmes à frais partagés provient en grande partie, mais non pas exclusivement, du gouvernement fédéral. Dans la plupart des cas, la

participation fédérale est subordonnée à l'engagement pris par les provinces de gérer les programmes dans les conditions fixées par des ententes. L'importance grandissante de ces ententes pour Ottawa et pour les provinces ressort du fait, qu'en 1961-1962, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 500 millions de dollars en subventions sujettes à conditions, soit un montant dix fois plus élevé qu'en 1945.

Bien d'autres pays que le Canada ont recours aux subventions sujettes à conditions pour répondre aux besoins des populations. Cette façon de procéder a fait l'objet de critiques au Canada et à l'étranger. On a dit que les subventions tendent à déséquilibrer les budgets des gouvernements bénéficiaires, en imposant certaines obligations et en donnant trop d'importance aux activités subventionnées. On a dit aussi que les subventions tendent à miner le régime fédéral, en obligeant les gouvernements provinciaux à accepter l'intervention du gouvernement fédéral dans des domaines qui sont du ressort des provinces ou à refuser cette intervention, privant ainsi leurs populations de services qui sont en partie payés sous forme d'impôt fédéral par ces mêmes populations. Les défenseurs des subventions ne voient rien d'inquiétant dans leur principe. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux peuvent avoir des intérêts légitimes et conciliables dans de nombreux domaines et les subventions sujettes à conditions leur fournissent le moyen de faire cause commune.

Vos commissaires ne prennent pas parti dans ce débat. Cependant, toute enquête sur l'administration fédérale doit tenir compte de l'importance prise par les subventions sujettes à conditions. La nature des conditions auxquelles sont assujetties les subventions fédérales et les mesures que prennent les ministères fédéraux pour s'assurer que ces conditions sont respectées dépendent de l'attitude prise par les provinces bénéficiaires, et elles dépendent aussi des préoccupations du gouvernement fédéral en matière de rendement et de coût.

L'examen des subventions actuelles révèle des différences frappantes dans les conditions auxquelles elles sont assujetties et dans le rôle joué par les autorités fédérales dans la gestion des programmes communs. De plus, il est évident que les différences qui existent entre les divers programmes de subventions sujettes à conditions résultent plus de circonstances fortuites que de l'application de principes logiques et bien définis.

Dans de nombreux cas, les différences constatées dans les conditions attachées aux subventions découlent tout naturellement des différences qui existent entre les divers buts à atteindre. Par exemple, il va de soi que les autorités fédérales s'intéressent davantage à la qualité des travaux effectués sur la route transcanadienne qu'à celle des ouvrages entrepris comme travaux

d'hiver par les provinces ou les municipalités avec l'aide fédérale. Dans le premier cas, le but du gouvernement fédéral est d'assurer la construction d'une excellente autoroute transcontinentale, tandis que dans le second cas, il s'agit seulement de susciter une activité hivernale.

Cependant, on explique moins facilement d'autres différences constatées dans le domaine de la construction. Par exemple, le ministère des Travaux publics est chargé d'administrer en même temps les travaux de la route transcanadienne et ceux du programme de construction des routes d'accès aux ressources naturelles. Dans les deux cas il contrôle point par point les versements aux provinces et il veille à ce que les sommes dépensées n'excèdent pas les plafonds prévus. Dans le cas de la route transcanadienne les sommes prévues pour chaque poste peuvent être majorées jusqu'à 10 p. 100 sans qu'on ait besoin d'en référer au conseil du Trésor, à condition que le montant total autorisé ne soit pas dépassé. Par contre, dans le cas des routes d'accès aux ressources naturelles, aucune dérogation n'est permise à l'égard de quelque poste que ce soit sans autorisation du conseil du Trésor. Les deux programmes de subventions sujettes à conditions administrés par le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, d'une part pour l'aménagement de terrains de camping et de pique-nique le long de la route transcanadienne et d'autre part pour les travaux d'hiver, présentent des différences encore plus marquées. Dans les deux cas cependant, les travaux font l'objet d'un contrôle financier exercé globalement et non poste par poste. Les frais, et conséquemment les subventions, qui s'appliquent aux programmes de construction des routes, sont évidemment beaucoup plus élevés que ceux qui concernent les terrains de camping et de pique-nique; mais lorsque l'on considère la façon dont procède le ministère du Nord canadien, il est permis de se demander s'il est vraiment nécessaire que le ministère des Travaux publics contrôle chaque poste de dépense comme il le fait (la construction d'un ponceau, par exemple).

La gestion, selon les procédures fédérales, des subventions destinées d'une part aux aveugles et d'autre part aux invalides fournit un autre exemple de différences inexplicables. Les deux programmes relèvent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social; la contribution du gouvernement fédéral, dans le cas des aveugles, est de 75 p. 100 du coût du programme, tandis qu'elle n'est que de 50 p. 100 dans le cas des invalides. Malgré la similitude des buts poursuivis dans ces deux programmes, il est étonnant de constater combien sont différentes leurs techniques respectives d'examen médical et d'approbation des demandes. Ces différences ne se justifient d'aucune façon. Pourtant, les deux programmes ont ceci en commun, une procédure inutilement complexe pour l'examen des demandes.

De plus, les différences observées dans les conditions exigées et dans les méthodes employées trouvent leur contrepartie dans la sévérité d'application des conditions. Pour prendre un cas extrême, le refus catégorique du gouvernement fédéral de contribuer à l'achat d'un terrain nécessaire à la construction d'une route peut entraîner des conséquences absurdes. Il se peut que le gouvernement refuse de contribuer à l'achat d'une ferme de $15,000 où la nouvelle route séparerait les pâturages des étables et des approvisionnements en eau; mais qu'il consente à payer la moitié des $50,000 qu'entraînerait l'aménagement d'une voie souterraine destinée à épargner la ferme. Il en va de même lorsque le gouvernement fédéral refuse de contribuer à l'achat pur et simple d'un bâtiment, mais paie un montant plus élevé pour défrayer le coût partiel de son déplacement.

Par contre, on peut citer des exemples d'absence totale de sévérité dans l'application des conditions prévues. On en trouve dans l'administration des subventions relatives à la santé nationale. Sauf quelques exceptions, les ententes excluent toute participation fédérale au traitement des fonctionnaires provinciaux chargés du programme de santé subventionné, alors que, de fait, on rapporte que le traitement d'un bon nombre de ces fonctionnaires est puisé dans la caisse des subventions. Les conditions de ce même programme limitent à 80 p. 100 de la subvention attribuée pour chaque poste le montant pouvant être engagé chaque année dans des services permanents; mais une province a voulu, en 1962-1963, attribuer 93 p. 100 de sa subvention pour l'hygiène mentale à des services permanents et attribuer également à des services permanents la même proportion des fonds fédéraux versés pour la lutte contre la tuberculose.

De telles anomalies démontrent la nécessité d'entreprendre une révision complète et constante des programmes de subventions sujettes à conditions. Cette révision permettrait de mettre de l'ordre et de l'uniformité dans les programmes en les fondant sur des principes clairs et logiques et elle permettrait de supprimer les tâches inutiles et désagréables qui risquent d'être imposées aux autorités provinciales et municipales.

En outre, on devrait veiller systématiquement à éviter toute procédure de contrôle et de révision qui ferait double emploi avec des procédures provinciales. Le fait est qu'il arrive souvent, dans l'administration des subventions relatives à la santé nationale, que l'étude des projets par des médecins consultants du gouvernement fédéral ne soit que la répétition d'un travail que les médecins consultants des provinces ont déjà fait. Depuis quelques années, le gouvernement fédéral a réduit de plus en plus la vérification par le menu de la comptabilité des provinces et il s'en remet davantage à l'efficacité des méthodes provinciales. Le gouvernement fédéral ne peut évi-

demment pas se départir de ses responsabilités, ni omettre de rendre compte au Parlement des sommes qu'il a dépensées dans le cadre des programmes de subventions sujettes à conditions; mais on pourrait, semble-t-il, avoir davantage recours aux provinces pour le contrôle et la révision des programmes.

Gestion déléguée et services forfaitaires

Certaines mesures, prises conjointement par le gouvernement fédéral et par les gouvernements provinciaux, ont permis de mettre de diverses façons les rouages administratifs d'un gouvernement à la disposition d'un autre gouvernement. Ces mesures sont parfois bien simples; on demande, par exemple, à certains agents fédéraux de la Direction des affaires indiennes de remplir aussi un poste de fonctionnaire provincial du bien-être social. D'autres mesures exigent une collaboration extrêmement poussée. C'est le cas de la réglementation des pêcheries. Ici, non seulement les provinces appliquent certains règlements fédéraux, mais le gouvernement fédéral établit ces règlements de façon à répondre aux besoins des provinces. Il arrive aussi qu'un gouvernement retienne à forfait les services d'un autre gouvernement; l'exemple le plus frappant est celui de la Gendarmerie royale du Canada qui assure des services de police provinciaux et municipaux dans huit provinces et dans plus de soixante municipalités.

Il existe des cas où le gouvernement fédéral s'est engagé à fournir à des citoyens des services normalement fournis par des autorités provinciales ou municipales. Il en est question notamment dans les rapports intitulés *Services d'enseignement* et *Services de santé*. Vos commissaires sont d'avis qu'il faut établir une distinction très nette entre la responsabilité qui consiste à s'assurer qu'on satisfait à un besoin particulier et la responsabilité qui consiste à répondre sur place à un besoin. La première revient dans la plupart des cas au gouvernement fédéral, tandis que la deuxième peut être confiée à des autorités provinciales et municipales à des conditions mutuellement acceptables.

Il est admis que, dans certains cas, il appartient au gouvernement fédéral d'assurer lui-même certains services, par exemple, lorsqu'il s'agit de citoyens isolés ou de besoins temporaires et spéciaux, nécessitant des installations et un personnel hors de proportion avec les besoins ordinaires d'une localité. Mais les constatations de vos commissaires au sujet des services d'enseignement et de santé publique suggèrent qu'il faudrait étudier cette question d'une façon plus systématique, non seulement lors de la création de nouveaux services fédéraux, mais à intervalles réguliers par la suite; l'expansion des services provinciaux et municipaux pouvant éliminer plus tard le besoin d'une action directe du gouvernement fédéral.

Nécessité d'une révision plus systématique

Tout ce qui a été dit ci-dessus ne doit pas reléguer dans l'ombre le fait que depuis une vingtaine d'années le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux collaborent de plus en plus. A mesure que se sont multipliées les activités fédérales et provinciales, on a reconnu de plus en plus la nécessité de coopérer et d'éviter le plus possible ces doubles emplois. Si les mesures prises manquent d'ordre et de cohésion, c'est bien parce que les ministères ont été libres de tenter différentes façons de réaliser leurs objectifs.

Néanmoins, il faudrait sûrement concevoir un moyen plus systématique de faciliter la collaboration fédérale-provinciale, dans le but d'identifier les secteurs mal développés et de prendre les mesures qui s'imposent pour développer ces secteurs, de supprimer certaines anomalies et compte tenu de l'expérience précieuse des dernières années, d'établir des principes généraux dont s'inspireraient dorénavant les ministères fédéraux. Ce dont le gouvernement fédéral a besoin, c'est d'un organisme central qui s'occuperait de tous les aspects des relations fédérales-provinciales, qui aiderait les ministres à fixer leur politique et qui passerait constamment en revue les dispositions administratives de la coopération intergouvernementale.

L'embryon d'un tel organisme existe déjà au ministère des Finances. Mais la Division des relations fédérales-provinciales de ce ministère devait tout d'abord constituer un secrétariat permanent pour les conférences fédérales-provinciales qui s'occuperait surtout de l'aspect financier des relations intergouvernementales. Si l'on donnait à cet organisme des attributions plus vastes et un personnel suffisant, il pourrait remplir les fonctions dont il a été question dans les pages précédentes et qui peuvent se résumer ainsi:

- Examiner, de façon générale, tout le mécanisme de la consultation et de la collaboration fédérale-provinciale.

- Stimuler les initiatives fédérales dans les domaines où les ententes actuelles semblent insuffisantes.

- Formuler des principes généraux pour supprimer les anomalies actuelles et orienter les initiatives fédérales.

- Conseiller les ministères et le conseil du Trésor sur les possibilités qu'il y a de recourir aux rouages administratifs des provinces pour répondre aux besoins du gouvernement fédéral.

Vos commissaires, en proposant ces mesures, se gardent bien de juger la qualité ou la mesure des rapports entre le gouvernement fédéral et les

gouvernements provinciaux. En effet, ces rapports sont souvent liés à des questions d'intérêt public qui échappent à leur mandat. Il en est de même de tout ce qui touche à la définition constitutionnelle des responsabilités fédérales et provinciales, et à la jurisprudence sur le partage de celles-ci.



14 SERVICES D'ENSEIGNEMENT

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

RAPPORT 14: SERVICES D'ENSEIGNEMENT

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Vos commissaires reconnaissent la collaboration de M. R. O. MacFarlane, directeur de l'École d'administration publique de l'*Université Carleton* d'Ottawa, de M. Paul-Émile Gingras, secrétaire général du *collège Jean-de-Brébeuf* de Montréal, et des inspecteurs d'écoles de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Manitoba, dans l'enquête qu'ils ont menée sur les services d'enseignement du gouvernement du Canada.

Tout en les remerciant, vos commissaires n'ont pas voulu leur imputer les constatations et les conclusions du présent rapport; ils en assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* laisse aux provinces la responsabilité de l'instruction publique au Canada. Cependant, le gouvernement fédéral a de plus en plus été amené, au cours des récentes années, à fournir des services directs d'enseignement à des enfants et à des adultes dans des écoles lui appartenant, conséquence des obligations qu'il se sent en devoir d'accepter envers certaines classes de la population. Par ailleurs, le gouvernement fédéral octroie aux provinces, aux municipalités, aux districts scolaires, aux universités et à des particuliers des subventions destinées à promouvoir l'enseignement et la recherche.

Les sommes dépensées par le gouvernement fédéral aux fins précitées constituent 10 p. 100 de l'ensemble des fonds consacrés à l'instruction publique au Canada. Les dépenses annuelles du gouvernement fédéral sont ventilées sommairement au tableau 1. Les chiffres donnés sont tirés en grande partie des budgets de 1960-1961. Une ventilation plus détaillée est donnée au tableau 2 qui montre que plus de vingt ministères et organismes fédéraux inscrivent des dépenses au chapitre de l'enseignement.

Dans le présent rapport, vos commissaires examineront la gestion de ces programmes et ils s'arrêteront notamment sur l'enseignement direct fourni aux enfants et aux adultes des groupes ci-dessous:

- Les Indiens dans tout le Canada.
- Les résidents du Territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et les Esquimaux du Québec et du Manitoba.
- Les enfants du personnel des forces armées au Canada et à l'étranger.

Tableau 1—SOMMAIRE DES DÉPENSES FÉDÉRALES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT

Écoles fédérales et collèges militaires		$ 53,955,000
Aide à la recherche dans les universités		15,865,000
Service de renseignements relatifs à l'enseignement		1,960,000
Dépenses directes		$ 71,780,000
Subventions et indemnités accordées aux:		
Provinces	$48,450,000	
Municipalités et districts scolaires	13,280,000	
Universités	27,360,000	
Particuliers	7,465,000	96,555,000
TOTAL		$ 168,335,000

Les services d'enseignement assurés à ces catégories de Canadiens comprennent des cours primaires et secondaires et quelques cours pour adultes. Par ailleurs, les membres des forces armées et les fonctionnaires fédéraux peuvent recevoir, aux frais du gouvernement, un complément d'instruction secondaire ou universitaire ou encore une formation technique. Des programmes spéciaux ont pour but d'aider les fonctionnaires postés à l'étranger, les enfants dont le père est mort sous les drapeaux, les immigrants et les pensionnaires des pénitenciers.

L'aide financière accordée par le gouvernement fédéral à l'enseignement et à la recherche se présente le plus souvent sous la forme de subventions dont voici les principales:

- Subventions de recherches octroyées aux universités et aux étudiants des universités par le Conseil national de recherches, le Conseil de recherches pour la défense et d'autres organismes.

- Subventions aux provinces pour faciliter la formation professionnelle.

- Subventions aux universités dont le montant est en rapport avec l'importance démographique de la province.

- Subventions accordées aux municipalités et aux commissions scolaires pour tenir lieu de taxes foncières.

Il est indéniable que les activités du gouvernement dans le domaine de l'enseignement sont importantes et variées et on a déjà signalé le grand nombre des ministères et des organismes intéressés. Il est difficile de calculer le total des dépenses encourues dans ces activités précisément à cause de leur diversité.

Tableau 2—SERVICES FÉDÉRAUX D'ENSEIGNEMENT ET COÛTS

Ministère ou organisme	*Service fourni*	*Écoles fédérales*	*Subventions et autres subsides* — *Aide directe*	*Subventions et autres subsides* — *Aide à la recherche*	*Services spéciaux*	*Total*
		$	$	$	$	$
Affaires des anciens combattants	Cours par correspondance		32,010			
	Éducation des orphelins de guerre		442,700			
	Formation universitaire des anciens combattants		206,179			
	Études et recherches médicales			389,000		1,069,889
Affaires extérieures	Bureau de l'Aide extérieure		1,782,400			1,782,400
Agriculture	Aide à la recherche dans les universités			159,780		169,780
	Deux écoles dans des postes isolés	10,000				
Archives publiques	Service éducatif				50,000	50,000
Bureau fédéral de la statistique	Division de l'éducation				164,000	164,000
Citoyenneté et Immigration	Cours de langues et de citoyenneté		335,273			28,082,092
	Écoles indiennes	27,746,819				
Commission du Service civil	159 congés éducatifs (plusieurs ministères)		517,000			517,000
Conseil de recherches pour la défense	Recherches effectuées par les universités			1,690,000		1,690,000
Conseil national de recherches	Subventions de recherche—médicales			2,307,467		
	—scientifiques (y compris l'OTAN, les Pêcheries et la Commission de l'énergie atomique)			8,169,564		10,477,031

Tableau 2—SERVICES FÉDÉRAUX D'ENSEIGNEMENT ET COÛTS—(fin)

Ministère ou organisme	*Service fourni*	*Écoles fédérales*	*Subventions et autres subsides*		*Services spéciaux*	*Total*
			Aide directe	*Aide à la recherche*		
		$	$	$	$	$
Défense nationale	Instructeurs civils		859,494			
	Aide financière aux élèves-officiers (dentistes)		204,033			
	Aide financière aux élèves-officiers (médecins)		107,705			
	Direction de l'instruction navale	671,200				
	R.O.T.P.—collèges militaires	7,708,867				
	—universités canadiennes		1,515,852			
	Instruction des enfants des militaires —outre-mer	2,448,809				
	—Canada	7,291,085	1,518,492			
	Formation du personnel militaire dans les universités		1,443,143			
	Collège national de la Défense	603,000				24,371,680
Finances	Fonds scolaires communs (Ontario-Québec)		133,888			
	Subventions aux universités		27,243,000			
	Partie des subventions municipales destinée à l'instruction		11,708,000			
	Indemnités pour l'instruction des enfants —outre-mer		104,472			
	Personnes à charge résidant sur des terres de la Couronne		52,919			39,242,279
Forêts	Subventions de recherche			11,600		11,600

Galerie nationale	Brochures et tournées de conférences				9,000	9,000
Imprimerie nationale	Publications éducatives				208,000	208,000
Justice	Formation générale et professionnelle des prisonniers	530,108				
	Formation universitaire des membres de la Gendarmerie royale		98,490			628,598
Mines et Relevés techniques	Subventions de recherche			75,000		75,000
Nord canadien	Écoles fédérales dans les Territoires du Nord-Ouest	6,944,392				6,944,392
Office national du film	Films et documentaires éducatifs				500,000	500,000
Pêcheries	Paiement pour des travaux effectués dans des universités		115,000			115,000
Radio-Canada	Département des émissions scolaires				1,029,970	1,029,970
Santé nationale et Bien-être social	Services consultatifs en matière d'enseignement		14,000			
	Subventions de recherche			3,000,000		3,014,000
Transports	Subventions et cours de formation		1,012,310			1,012,310
Travail	Loi concernant la formation technique et professionnelle		47,108,700			47,108,700
Travaux publics	Aide universitaire de la Société centrale d'hypothèques et de logement			62,248		62,248
	TOTAL	53,954,280	96,555,060	15,864,659	1,960,970	168,334,967

Nota: Le Conseil des Arts du Canada ne figure pas dans cette liste.

En fait, il n'existe aucun rouage permettant de coordonner les activités fédérales en matière d'enseignement et peut-être vaut-il mieux qu'il en soit ainsi. Cependant, le coût des programmes directs a tellement augmenté depuis la deuxième guerre mondiale qu'une vigilance s'impose pour éviter que la responsabilité du gouvernement fédéral dans ce domaine ne prenne des proportions indues.

Dans le présent rapport, vos commissaires signalent les chevauchements et les doubles emplois qui existent entre les programmes fédéraux et les programmes provinciaux. Quelques-uns semblent difficiles à éviter, du moins pour l'instant, mais vos commissaires estiment qu'il faut recourir le plus possible aux services locaux ou provinciaux pour résoudre les problèmes d'enseignement du gouvernement fédéral.

2

ÉCOLES FÉDÉRALES

Depuis Inuvik dans l'Arctique jusqu'en Sardaigne dans la Méditerranée, en passant par toutes les provinces canadiennes, on trouve des écoles fédérales où les cours sont donnés par des instituteurs canadiens. Environ 84,000 enfants fréquentaient ces écoles en 1960-1961. Trois ministères fédéraux s'occupent de leur administration:

	Répartition des élèves
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration— Enfants indiens	43,100
Ministère de la Défense nationale— Enfants des militaires	36,000
Ministère du Nord canadien et des Ressources nationales— Enfants des résidents du Nord sauf ceux qui se trouvent dans le Territoire du Yukon	4,900

En 1960-1961, 3,469 instituteurs ont été employés à des conditions semblables à celles qui prévalent dans les écoles provinciales. Cependant des indemnités supplémentaires de transport et de résidence sont versées aux instituteurs postés dans le Nord ou à l'étranger. Les programmes scolaires sont assez semblables à ceux des écoles provinciales et les cours secondaires sont complets, allant jusqu'à l'examen d'entrée aux universités.

ÉCOLES INDIENNES

La *Loi sur les Indiens* stipule que le ministre responsable peut, si le gouverneur en Conseil y consent, ouvrir des écoles ou encore faire instruire les enfants indiens dans les écoles des gouvernements des provinces ou des territoires ou dans celles d'organisations religieuses ou philanthropiques. En fait, on a recours à toutes ces solutions. Sur les 43,100 enfants indiens dont l'instruction est contrôlée par la Direction des affaires indiennes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, environ 32,000 fréquentent les 1,200 classes élémentaires et les 22 classes secondaires administrées par la Division de l'instruction de cette Direction. Environ 11,000 autres enfants indiens fréquentent les écoles des provinces et des territoires ou des écoles privées aux frais du gouvernement fédéral.

C'est un fait assez mal connu que plus de 90 p. 100 de la population scolaire indienne vit au sud du 55ᵉ parallèle—une ligne qui passe un peu au nord de Prince Rupert et d'Edmonton, qui traverse Flin Flon à la frontière de la Saskatchewan et du Manitoba, qui sépare la baie James de la baie d'Hudson et qui passe près de Schefferville à la frontière du Québec et du Labrador. La plupart de ces enfants vivent dans les 2,226 réserves indiennes qui se trouvent à l'intérieur des provinces et s'ils n'étaient pas les pupilles du gouvernement fédéral leur instruction serait prise en charge par les provinces. A l'exception de l'école de Carcross dans le Territoire du Yukon, les écoles de la Direction des affaires indiennes se trouvent toutes dans les provinces. Dans les Territoires du Nord, les Indiens fréquentent les écoles du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales ainsi que celles d'institutions privées, mais c'est la Direction des affaires indiennes qui loge les enfants indiens dans deux pensions à Whitehorse et dans une autre située près de l'école de Carcross.

Par suite du dispersement des Indiens dans les provinces et à cause des difficultés de transport, un tiers environ des enfants qui fréquentent les écoles indiennes sont logés et nourris. L'exploitation des pensions et l'organisation des transports (souvent par avion) entre les pensions et les foyers des enfants entraînent de fortes dépenses, aussi les frais par pensionnaire sont-ils deux fois plus élevés que les frais par externe. Le tableau 3 donne la répartition des élèves indiens selon les classes et les établissements fréquentés.

Politique suivie en matière d'enseignement

Il y a cinquante ans, il y avait moins de 90,000 Indiens au Canada et à cette époque leur nombre allait en décroissant. Grâce surtout à une amélioration extraordinaire des conditions d'hygiène, le déclin s'est arrêté; déjà la popula-

tion indienne a doublé en moins de 50 ans et elle continue de s'accroître. La politique suivie actuellement à la Direction des affaires indiennes en matière d'enseignement tient compte de ce fait. Entre 1956 et 1961, la Direction a doublé le budget qu'elle consacrait à l'instruction des enfants indiens dans le but de les faire participer davantage à notre genre de vie. Les programmes scolaires des écoles indiennes sont généralement inspirés des programmes en vigueur dans les écoles provinciales de façon à faciliter l'intégration éventuelle des élèves indiens dans ces écoles. A l'heure actuelle, la majorité des enfants indiens reçoivent leur formation secondaire dans des écoles non indiennes et l'on estime que près de la moitié de ceux qui sont maintenant inscrits dans les écoles indiennes iront plus tard dans des écoles non indiennes.

Voilà pourquoi une coopération étroite existe entre la Direction des affaires indiennes et les autorités scolaires des provinces. Les instituteurs des écoles fédérales sont recrutés aux mêmes sources que les instituteurs des écoles provinciales; les manuels sont souvent les mêmes; les inspections sont fréquemment effectuées par des inspecteurs provinciaux et les examens ont souvent lieu en même temps. Les écoles indiennes ayant suffisamment d'élèves donnent des cours pratiques—économie domestique, métiers—qui sont essentiellement les mêmes que ceux des écoles secondaires provinciales, adaptés aux besoins individuels ou sociaux. La Direction des affaires indiennes compte beaucoup sur les écoles provinciales et privées pour la formation technique et l'instruction des petits Indiens handicapés. En 1960-1961, il y avait 31 petits Indiens dans des institutions pour les sourds-muets et pour les aveugles.

La langue d'instruction, qui peut être l'anglais ou le français, est normalement celle de la communauté non indienne qui se trouve près des réserves. Cependant chaque bande indienne et chaque groupe à l'intérieur de la bande a un droit d'origine législative de choisir le type d'enseignement qui lui convient. C'est ainsi que des Indiens vivant dans des communautés françaises du Québec ont opté pour l'anglais comme langue d'instruction parce qu'ils espèrent que leurs enfants pourront, plus tard, travailler aux États-Unis. On s'efforce de grouper les enfants indiens selon leur religion et de leur donner des instituteurs ayant la même religion qu'eux.

La formation universitaire, professionnelle ou technique des jeunes Indiens ayant terminé le cours secondaire est assurée par la Direction des affaires indiennes, sur une base individuelle. En 1960, 82 étudiants indiens ont poursuivi leurs études au-delà du diplôme de fin d'études secondaires et 13 sont entrés dans des établissements de formation pédagogique.

On peut voir au tableau 3 que dans les classes primaires les élèves sont très nombreux. Cela s'explique par l'augmentation de la population indienne et

Tableau 3—RÉPARTITION DES ÉLÈVES INDIENS EN 1960–1961

Classification des élèves	*Répartition par année*														*Tech-nique*	*Pro-fes-sion-nel*	*Non réparti*	*Total*
	M	*1*	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*	*10*	*11*	*12*	*13*				
Élèves fréquentant un externat	2,234	3,804	3,218	2,962	2,431	2,096	1,693	1,115	583	79	7	—	—	—	—	—	—	20,222*
Pensionnaires fréquentant les écoles ayant un pensionnat	480	1,206	1,252	1,243	1,169	1,013	865	620	492	304	134	70	59	—	—	—	—	8,907
Externes fréquentant les écoles ayant un pensionnat	197	424	322	297	255	249	204	118	96	7	—	4	—	—	—	—	—	2,173
Élèves des écoles saisonnières	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	698	698
Élèves des écoles-hôpitaux	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	293	293
Élèves des écoles des provinces, des territoires et des écoles privées	—	1,540	1,019	1,064	1,008	967	924	931	796	904	550	343	202	22	438	114	—	10,822**
Total..................	2,911	6,974	5,811	5,566	4,863	4,325	3,686	2,784	1,967	1,294	691	417	261	22	438	114	991	43,115***

* Comprend 393 pensionnaires fréquentant des écoles indiennes n'ayant pas de pensionnat.
** Ne comprend pas 2,363 élèves dont on ne connaît pas la répartition par année.
*** Ne comprend pas les 1,263 enfants non indiens qui fréquentent les écoles indiennes.

laisse entrevoir l'envergure future du programme. Le nombre plus restreint des élèves dans les grandes classes s'explique en partie par les difficultés de transport et par les problèmes d'ordre économique auxquels font face les communautés indiennes. Le tableau 4 indique à quel âge et à quel stade de leurs études les jeunes Indiens quittent l'école. Les départs avant la huitième année et avant seize ans sont beaucoup plus fréquents que dans les écoles provinciales. Il est important de réduire le nombre de ces départs prématurés afin de tirer le meilleur emploi des sommes fédérales dépensées pour instruire les Indiens.

Le personnel enseignant

Le personnel enseignant de la Direction des affaires indiennes comprenait, en mars 1961, 1,342 instituteurs et professeurs à plein temps et 36 à temps partiel. Les traitements suivent des aptitudes professionnelles et l'ancienneté des maîtres. Ils vont de $2,700 à $7,750, le traitement maximum étant accordé aux professeurs qui ont étudié pendant six ans au-delà de la treizième année et qui ont enseigné pendant au moins 11 ans. La moyenne des traitements des professeurs qualifiés qui atteint $4,640 par an est supérieure à la moyenne de toutes les provinces sauf une. Les instituteurs qui n'ont pas de formation professionnelle reçoivent de $2,000 à $3,700 par an.

Les instituteurs des écoles destinées aux Indiens participent au plan de pension du gouvernement et ils bénéficient des avantages prévus par la *Loi sur l'indemnisation des employés de l'État* pour toute blessure subie dans l'exercice de leurs fonctions. Ils bénéficient également des indemnités versées aux fonctionnaires postés dans des régions isolées. Ces indemnités sont au minimum de $200 pour les célibataires et au maximum de $2,100 pour les professeurs mariés ayant des enfants. La Direction des affaires indiennes paye le voyage des professeurs affectés à des postes isolés. Environ 10 p. 100 des classes sont dans des régions qui ne sont accessibles que par avion seulement.

Il n'est pas plus difficile de trouver des instituteurs pour les écoles indiennes que pour les écoles rurales, quoique les postes situés dans le Sud soient plus en demande que les autres. Le roulement annuel du personnel enseignant est d'environ 25 p. 100. Les maîtres peuvent provenir d'une province et exercer leurs fonctions dans une autre. Il est plus facile de cette façon d'avoir des maîtres dont la religion est la même que celle de leurs élèves. Tous les instituteurs des écoles destinées aux Indiens sont nommés par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration sur la recommandation de hauts fonctionnaires de ce ministère et, lors du recrutement, la Direction des affaires indiennes reçoit une aide appréciable d'autorités religieuses intéressées au sort des Indiens.

Tableau 4 — ÂGE DES ÉLÈVES QUI ONT QUITTÉ LES ÉCOLES INDIENNES EN 1959–1960 (AVEC INDICATION DE LA CLASSE QUITTÉE)

ÂGE (à la date du départ)	Classe quittée par les garçons et les filles													
	Au-dessous de 2	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Total
10 ans et moins	42	13	5	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	62
11 ans	3	4	5	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—	16
12 ans	1	4	3	6	4	3	—	—	—	—	—	—	—	21
13 ans	4	7	9	5	5	5	6	—	1	—	—	—	—	42
14 ans	1	4	16	25	45	34	24	5	1	—	—	—	—	155
15 ans	4	6	18	41	90	101	86	68	8	1	2	—	—	425
16 ans	3	7	24	58	94	139	187	152	34	6	2	—	—	706
17 ans	1	3	2	2	9	26	32	51	35	8	9	—	—	178
18 ans	—	—	—	3	2	2	6	12	17	21	12	1	—	76
19 ans	—	—	2	—	—	—	1	3	5	5	11	—	1	28
20 ans	—	—	—	—	—	—	—	—	2	2	6	1	—	11
21 ans et plus	2	—	1	2	1	1	—	1	—	—	1	2	—	11
Total	61	48	85	146	252	311	342	292	103	43	43	4	1	1,731

Une des conséquences heureuses de l'enseignement donné aux jeunes Indiens est la décision que prennent certains d'entre eux d'embrasser la carrière enseignante. Cent vingt et un maîtres, soit près de 10 p. 100 des effectifs actuels, sont des Indiens. Au cours des récentes années, environ trente Indiens ont reçu une formation professionnelle et l'on s'attend à ce que la proportion des maîtres indiens continue d'augmenter.

Coût de l'enseignement donné aux Indiens

La Division de l'instruction de la Direction des affaires indiennes tient à prévoir tous les frais auxquels donne lieu la gestion des écoles indiennes. C'est ainsi qu'en plus des dépenses habituelles pour les traitements des maîtres, les salles de classe et les pensions, il y a les dépenses occasionnées par les manuels scolaires, la papeterie et les fournitures de tous genres ($400,000), les équipements sportifs ($75,000) et les suppléments alimentaires sous forme de biscuits et de lait (environ $95,000 par an). Le coût de l'enseignement donné aux Indiens a doublé au cours des six dernières années comme on peut le voir au tableau 5.

Tableau 5—SOMMES QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DÉPENSE ANNUELLEMENT POUR INSTRUIRE LES INDIENS

		Écoles sans pensionnat		*Écoles avec pensionnat*			
Année	*Administration générale*	*Gestion*	*Immobilisations*	*Gestion*	*Immobilisations*	*Paiements à d'autres autorités*	*Total*
			(en milliers de dollars)				
1955–1956	144	2,946	1,851	5,423	2,224	832	13,420
1956–1957	177	3,800	1,901	5,739	2,086	1,060	14,763
1957–1958	229	4,081	2,884	6,090	2,654	1,519	17,457
1958–1959	279	5,159	3,427	8,536	2,869	1,982	22,252
1959–1960	314	5,645	3,113	9,342	4,241	2,252	24,907
1960–1961	359	6,138	4,500	10,600	3,308	2,834	27,739

L'augmentation progressive des dépenses en immobilisations reflète bien le développement régulier des services fournis, mais vos commissaires ont tout lieu de craindre que la construction de nouvelles écoles pour les Indiens ne retarde l'intégration définitive de ces derniers. Le fait que les élèves indiens des écoles primaires et secondaires des provinces s'adaptent plus rapidement que ceux qui restent dans les écoles de la Direction des affaires indiennes suffit à prouver que cette dernière devrait mettre un terme à son programme de construction.

Les sommes versées à d'autres autorités pour l'enseignement donné aux enfants indiens dans des écoles non indiennes sont passées de $832,000 en

1955-1956 à $2,834,000 en 1960-1961. Cette dernière somme a permis de couvrir les frais d'étude de 10,800 élèves—soit un coût moyen de $262.41 par élève. Compte tenu des dépenses courantes en immobilisations, la gestion des écoles de la Direction des affaires indiennes en 1960-1961, a coûté au gouvernement fédéral $512.63 par élève dans les écoles sans pensionnat et $1,267 par élève dans les écoles avec pensionnat.

Enseignement destiné aux adultes

Un modeste programme d'enseignement organisé il y a environ cinq ans pour les Indiens adultes commence à prendre une certaine ampleur. Les cours se donnent seulement dans les réserves qui en font la demande. Voici les quatre points principaux du programme:

- Apprendre à lire ou à écrire l'anglais ou le français.
- Donner un complément d'instruction aux jeunes adultes.
- Enseigner des métiers.
- Conseiller ceux qui désirent améliorer les conditions de la vie à la maison ou au village.

Les cours ont lieu le soir dans des écoles, soit dans les réserves, soit en dehors des réserves. Les classes sont établies lorsqu'il y a un minimum de cinq personnes inscrites. Dans certains cas, des dispositions sont prises pour que des Indiens encore jeunes, qui veulent se former pour trouver un emploi, suivent des cours réguliers ou spéciaux dans un centre avoisinant. D'après les statistiques les plus récentes, 1,590 Indiens adultes ont bénéficié des cours offerts. Ce chiffre se décompose ainsi:

Cours aux illettrés	421
Cours de perfectionnement	180
Formation professionnelle (métiers, apprentissage)	469
Amélioration de la maison et du village	520
	1,590

Conclusions

L'organisation administrative de la Division de l'instruction de la Direction des affaires indiennes semble être efficace, et les résultats actuellement obtenus sont impressionnants. Cette Direction cherche avant tout à améliorer le sort des Indiens et il suffit de consulter les programmes d'enseignement pour s'en convaincre.

En dépit de la forte concentration des effectifs dans les petites classes et du grand nombre des élèves qui quittent l'école prématurément les faits suivants démontrent que d'importants progrès ont été réalisés.

- Le nombre d'enfants indiens qui vont à l'école est de plus en plus grand.
- Les Indiens qui vont dans des écoles non indiennes y restent plus longtemps qu'autrefois.
- Les maîtres indiens sont de plus en plus nombreux (ils constituent actuellement 10 p. 100 des effectifs du personnel enseignant).
- Les adultes indiens s'intéressent de plus en plus aux programmes d'enseignement qui leur sont destinés, réalisation qui aurait semblé chimérique il y a 25 ans.

Il reste, cependant, beaucoup à faire avant que le niveau général des Indiens rejoigne celui des autres Canadiens en matière d'éducation. Le domaine de l'enseignement, comme celui de la santé, dont il est question dans le rapport intitulé *Services de santé,* offre au gouvernement une magnifique occasion d'améliorer le sort des Indiens, sans engager d'énormes frais, en mettant à leur disposition les services qu'on accorde normalement au reste de la population. C'est pourquoi, vos commissaires considèrent qu'il est urgent d'accélérer l'intégration des Indiens dans les écoles non indiennes. Les économies qui en résulteraient seraient si grandes que le gouvernement fédéral n'a pas le droit de retarder cette intégration en chicanant sur les droits à payer aux autorités provinciales. En plus de favoriser l'inscription d'un plus grand nombre d'enfants indiens dans les écoles des provinces, la cession des écoles indiennes aux autorités provinciales devrait permettre de réaliser d'importantes économies. C'est pourquoi vos commissaires envisagent avec une certaine inquiétude les proportions prises par le programme de construction des écoles indiennes, car, si ce programme peut répondre à des besoins actuels, il n'en est pas moins vrai qu'il est susceptible, à la longue, de faire obstacle à la politique d'intégration.

Nous recommandons donc:

1 Que l'intégration des élèves des écoles indiennes dans les systèmes scolaires des provinces soit intensifiée et poursuivie de façon continue.

2 Que l'on tienne compte du rythme actuel et du rythme projeté de l'intégration dans l'établissement des programmes de construction.

3 Que la construction d'écoles pour les Indiens soit limitée aux programmes à long terme.

4 Qu'un effort spécial soit fait pour réduire le nombre des élèves qui quittent les écoles indiennes prématurément.

ÉCOLES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

L'éducation des enfants des militaires n'est pas une obligation statutaire pour le gouvernement fédéral, mais depuis la deuxième guerre mondiale le ministère de la Défense nationale assume cette responsabilité à l'endroit des enfants de cette catégorie qui résident dans des propriétés de la Couronne ou à l'étranger. Environ 70,000 militaires sont mariés et sur ce nombre 27,000 habitent au Canada dans des logements libres de taxes fournis par le ministère de la Défense nationale. Les établissements militaires sont généralement situés dans des régions rurales près des villes, et à mesure que ces établissements se sont agrandis, les besoins scolaires des communautés militaires en sont venus à dépasser la capacité des écoles locales. Pour résoudre ce problème, le ministère de la Défense nationale a donc construit des écoles dont l'architecture est standard et qui comportent de six à dix-neuf classes. Il y a de nombreux pères de famille parmi les soldats qui sont postés outre-mer, aussi des dispositions ont-elles été prises en Europe pour instruire les enfants de ces militaires. C'est ainsi que des écoles primaires et secondaires ont été ouvertes pour eux.

En 1960, plus de 40,000 enfants de militaires (et de quelques employés civils du ministère de la Défense nationale) ont suivi des cours primaires ou secondaires aux frais du gouvernement fédéral. Au Canada, environ 27,300 enfants de militaires ont fréquenté la centaine d'écoles que gère le ministère de la Défense nationale et 5,700 autres ont fréquenté des écoles provinciales aux frais du gouvernement fédéral. En Europe, 7,200 enfants de militaires ont fréquenté des écoles du ministère de la Défense nationale où l'enseignement est donné par des professeurs canadiens conformément à des programmes canadiens. Cet enseignement a coûté plus de $11,000,000 au gouvernement fédéral en 1960. Il est indéniable que cette instruction gratuite est un avantage important pour les parents.

Écoles au Canada

Les écoles administrées par le ministère de la Défense nationale qui sont situées dans le Québec et à Terre-Neuve fonctionnent comme des écoles privées, mais ailleurs ces écoles primaires et secondaires sont formées en

districts scolaires selon les exigences des lois provinciales. Elles relèvent d'une commission scolaire ou d'un syndic dûment reconnu par le gouvernement provincial. De cette façon, les écoles destinées aux enfants des militaires peuvent bénéficier de subventions provinciales, elles sont soumises au contrôle des inspecteurs provinciaux, et le personnel enseignant jouit de tous les avantages qui découlent de son intégration dans le système provincial. Dans certains cas, l'administration des écoles situées dans les centres militaires est confiée à des autorités civiles; c'est ainsi qu'en Colombie-Britannique, les écoles du ministère de la Défense nationale sont entièrement gérées par les autorités provinciales auxquelles le gouvernement fédéral accorde $15 par élève et par mois.

Le système scolaire du ministère de la Défense nationale est fort bien coordonné par le Directeur des services d'enseignement qui dépend directement du bureau du sous-ministre associé à Ottawa. Cette administration est décentralisée comme cela se voit rarement dans les ministères. Les directeurs d'école ont des responsabilités plus vastes qu'ils n'auraient normalement dans la plupart des systèmes scolaires. Ils doivent, entre autres, s'occuper du contrôle de stocks très importants. Des accords passés avec les provinces règlent la question des programmes scolaires et celle de l'inspection des écoles.

LES ÉLÈVES. Pour être inscrits dans n'importe quelle classe depuis le jardin d'enfants jusqu'à la treizième année, les élèves doivent avoir moins de 19 ans et être:

- Des enfants de militaires ou de civils employés sur les lieux par le ministère de la Défense nationale.
- Des enfants du personnel des forces armées de pays alliés ou du personnel d'autres ministères, résidant sur les lieux, à condition qu'il y ait de la place.

L'enseignement est gratuit pour ces enfants. S'il reste de la place dans les écoles, d'autres enfants sont parfois admis à la demande des autorités provinciales; des frais d'enseignement comparables à ceux des autres écoles locales sont alors exigés.

Au cours de l'année 1960, il y avait au Canada 27,341 élèves dans les classes primaires et secondaires des écoles du ministère de la Défense nationale. Les 1,049 salles de classe de ces écoles étaient desservies par 1,182 professeurs. Chaque maître est responsable en moyenne de 23.13 élèves, chiffre légèrement inférieur à celui de la plupart des écoles provinciales. Durant la même année, 3,720 élèves du niveau primaire et 2,019 élèves du niveau secondaire sont allés dans des écoles provinciales aux frais du gouvernement fédéral.

FRAIS D'EXPLOITATION. Les frais d'exploitation des écoles du ministère de la Défense nationale sont indiqués au tableau 6. La ventilation est faite d'après

les articles de dépenses et en fonction de chacune des trois armes et du Conseil de recherches pour la défense.

Les frais d'exploitation sont réduits grâce à des subventions fournies par toutes les provinces sauf le Québec, Terre-Neuve et la Colombie-Britannique. La base, sur laquelle ces subventions sont calculées, varie beaucoup d'une province à l'autre, comme d'ailleurs les frais d'exploitation des différentes écoles. Le total annuel des subventions provinciales dépasse $2,000,000; voilà un cas unique d'indemnisation d'une activité fédérale par les provinces.

Le contrat des professeurs prend les formes habituelles et leur traitement, fondé sur leurs diplômes et leur expérience, correspond aux traitements payés par les provinces où sont situées les écoles. Certains avantages—pension et logement—sont accordés aux professeurs qui enseignent dans les écoles du ministère de la Défense nationale. Le recrutement ne donne lieu à aucune difficulté.

Tableau 6—FRAIS D'EXPLOITATION DES ÉCOLES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE AU CANADA

Année 1960

	Marine	*Armée*	*Aviation*	*Conseil de recherches pour la Défense*	*Total*
	$	$	$	$	$
Salaires:					
Professeurs	240,000	2,227,270	2,312,380	48,286	4,827,936
Autres	—	61,200	298,057	—	359,257
Fournitures scolaires et manuels	6,500	193,981	265,864	3,067	469,412
Transport	—	47,842	40,534	—	88,376
Construction	—	1,490,839	1,434,604	—	2,925,443
Chauffage	—	171,863	131,810	—	303,673
Entretien et réparations	—	162,727	100,443	8,173	271,343
Eau et électricité	—	69,867	21,505	—	91,372
Subventions pour les sports	3,025	9,300	11,087	250	23,662
Assurance responsabilité	300	1,070	1,338	—	2,708
Divers	2,100	11,446	17,112	500	31,158
Total	251,925	4,447,405	4,634,734	60,276	9,394,340
Moins– Subventions provinciales	42,500	1,038,013	1,006,694	15,948	2,103,155
Coût net	209,425	3,409,392	3,628,040	44,328	7,291,185

Le total des frais d'exploitation, indiqués au tableau 6, s'élève à $9,394,340 ce qui donne un coût par élève de $343 par an. Cependant, comme on peut

le voir au tableau 6, la répartition des coûts entre les diverses armes ne tient pas compte de certaines dépenses absorbées directement par les établissements militaires comme faisant partie de leurs activités normales—telles que les soldes et les indemnités. De plus, la fâcheuse habitude qu'on a prise de compter le coût total des constructions durant l'année sans tenir compte des dépenses en immobilisations des années précédentes a pour résultat de fausser l'établissement des coûts.

Les sommes accordées aux écoles provinciales au titre des enfants de militaires ne sont pas comprises dans les dépenses indiquées au tableau 6. En 1960, il y avait 3,720 élèves de niveau élémentaire et 2,019 élèves de niveau secondaire dans des écoles locales et les montants versés pour eux se sont élevés à plus de $1,500,000. Ces frais varient beaucoup d'une province à l'autre puisqu'ils vont de $2 à $70 par élève et par mois. Une exception à la règle générale du paiement de ces frais par le ministère de la Défense nationale a été notée à Saint-Jean de Terre-Neuve où les enfants des militaires du Buckmasters' Field fréquentent les écoles locales aux frais de leurs parents.

Les frais payés pour les enfants se répartissent de la façon suivante:

Marine	$ 144,000
Armée	760,598
Aviation	609,172
Conseil de recherches pour la défense	4,722
TOTAL	$ 1,518,492

Écoles outre-mer

L'organisation scolaire d'outre-mer du ministère de la Défense nationale comporte treize écoles dans les locaux loués et trois sections canadiennes dans d'autres écoles. Il y en a une en Angleterre, six en France, sept en Allemagne, une en Belgique et une en Italie. Un inspecteur dont le quartier général est à Metz, en France, est responsable du bon fonctionnement de ces écoles. Cet inspecteur rend compte de son activité au directeur des services d'enseignement à Ottawa. Le coût annuel de cette organisation s'élève à environ $2,400,000.

LES ÉLÈVES. Les enfants des militaires envoyés outre-mer peuvent tous fréquenter ces écoles sans frais. Le transport gratuit est assuré pour ceux qui habitent en dehors des stations, mais lorsque les distances sont trop grandes, des indemnités d'enseignement sont payées aux parents. Un petit nombre d'autres enfants canadiens vont dans ces écoles moyennant un paiement mensuel de $15 pour les élèves du niveau primaire et de $20 pour les élèves du niveau secondaire. Les manuels, la papeterie et les autres fournitures y

compris les suppléments alimentaires sont à la charge du gouvernement fédéral.

Au moment de l'enquête, 7,200 élèves étaient inscrits, dont environ 15 p. 100 dans les classes secondaires. On comptait 380 maîtres et maîtresses (ces dernières sont les plus nombreuses), 225 classes du niveau primaire et 67 classes du niveau secondaire. En moyenne, pour l'ensemble des classes, chaque maître enseigne à 19.14 élèves. Dans les classes primaires, chaque maître s'occupe de 24.5 élèves, moyenne légèrement inférieure à celle de la plupart des écoles provinciales au Canada. Le fait que les maîtres des classes secondaires n'ont en moyenne que 9.4 élèves (ce qui est inférieur à la moitié du chiffre normal dans les écoles provinciales) s'explique par le petit nombre des inscriptions à ce niveau et des options possibles dans les programmes secondaires.

PERSONNEL ENSEIGNANT ET PROGRAMMES. Le personnel enseignant est fourni, pour une période habituellement fixée à deux ans, par les commissions scolaires au Canada. Le gouvernement rembourse aux commissions scolaires les émoluments que celles-ci continuent de verser aux professeurs envoyés outre-mer, lesquels conservent de cette façon leur ancienneté et leur droit à la pension dans la province d'où ils viennent. Les directeurs reçoivent $9,000 par an et le salaire annuel maximum, pour les professeurs, est de $7,500. Les professeurs délégués outre-mer n'ont rien à débourser pour leur voyage même s'ils sont accompagnés de leur famille et ils sont logés ou reçoivent une indemnité de logement. En ce qui concerne les privilèges attachés aux grades militaires, les professeurs sont assimilés à des capitaines et les directeurs d'école à des commandants.

Le programme des dix premières années est constitué par un amalgame de plusieurs programmes provinciaux. Le programme de la onzième, de la douzième et de la treizième année est celui de l'Ontario. Lorsqu'il y a au moins vingt-cinq enfants de langue française de la 1re à la 3e année ou de la 4e à la 8e année, l'enseignement se fait en langue française si on le demande et c'est le programme du Québec qui est suivi. Aucun cours de formation professionnelle n'est offert et rien n'est prévu pour les enfants handicapés. Les textes d'examen de la douzième année doivent être approuvés par le ministère de l'Éducation de l'Ontario, qui fournit lui-même les textes d'examen pour les étudiants de la treizième année. Les résultats obtenus dans les écoles d'outre-mer sont généralement acceptés par les autorités locales canadiennes.

FRAIS D'EXPLOITATION. Les frais d'exploitation directs sont d'environ $2,450,000 par an. On peut voir au tableau 7 comment les dépenses sont réparties.

Tableau 7—FRAIS D'EXPLOITATION DES ÉCOLES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE SITUÉES OUTRE-MER

Année 1960

	Armée	*Aviation*	*Total*
	$	$	$
Professeurs:			
Traitements	601,580	1,018,251	1,619,831
Frais de transport	34,457	80,000	114,457
Pension	46,000	40,000	86,000
Transport local pour les élèves	15,878	72,983	88,861
Manuels, fournitures et matériel	44,106	59,552	103,658
Matériel sportif	2,775	6,955	9,730
Subventions diverses	2,500	2,896	5,396
Location des écoles	193,727	200,465	394,192
Indemnités d'enseignement	800	25,884	26,684
	941,823	1,506,986	2,448,809

Le coût par classe, outre-mer, s'élevait en 1960 à $8,386, et le coût moyen par élève s'élevait à $336 alors qu'il était de $343 par élève dans les écoles du ministère de la Défense nationale au Canada. Le dernier coût indiqué, comprend toutefois des frais d'investissement pour des constructions effectuées durant l'année; une comparaison plus juste peut être obtenue en laissant de côté les frais ayant trait à l'édifice scolaire. Ainsi calculé, le coût moyen par élève était de $285 outre-mer et de $212 au Canada.

Le point faible de ce programme d'enseignement outre-mer est le nombre insuffisant des élèves dans les classes secondaires. Si l'on pouvait trouver le moyen, sans nuire à l'efficacité militaire, de ne plus envoyer en Europe de militaires dont les enfants sont en âge d'aller à l'école secondaire, on n'aurait qu'à s'occuper de l'enseignement primaire ce qui simplifierait la tâche et permettrait de faire des économies.

Observations générales

Le ministère de la Défense nationale se trouve maintenant dans l'obligation d'assurer l'éducation de quelque 40,000 enfants de militaires. Aucune loi ne crée cette obligation qui trouve sa source dans les décrets en conseil. Le Parlement vote les crédits nécessaires qui se montent actuellement à plus de onze millions de dollars par an. Ces crédits ne sont pas clairement identifiés dans le budget du ministère de la Défense nationale du fait qu'ils sont inclus dans le montant global des dépenses courantes de chacune des forces armées. Étant donné les dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et pour d'autres raisons pertinentes, les efforts faits par le ministère de la Défense

nationale pour s'assurer la coopération des provinces semblent bien fondés et nécessaires. Parmi les diverses ententes conclues avec les provinces c'est celle passée avec la Colombie-Britannique qui semble la meilleure. En dépit du coût relativement modeste des écoles du ministère de la Défense nationale, vos commissaires considèrent que la généralisation du type d'entente conclu avec la Colombie-Britannique améliorerait la situation.

Le total des dépenses annuelles du ministère de la Défense nationale en matière d'enseignement est si élevé qu'il y a lieu de se demander s'il est juste qu'un enseignement gratuit soit assuré aux enfants des militaires simplement parce que leurs parents ne sont ni des propriétaires ni des locataires. Le soldat d'un shilling par jour n'existe plus et l'instruction gratuite dont bénéficient les militaires pour leurs enfants est un grand avantage dont bien des civils voudraient pouvoir bénéficier. Les circonstances peuvent parfois créer des besoins spéciaux; l'instruction des jeunes Canadiens en Europe en est un exemple. Néanmoins, il vaudrait mieux que la question générale du droit à l'enseignement gratuit fasse l'objet d'une loi au lieu d'être soumise aux règlements militaires et aux décrets en conseil.

ÉCOLES DU NORD

En vertu de la *Loi sur le Territoire du Yukon* et de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest,* l'éducation est une responsabilité des Territoires. Le système scolaire du Yukon se fonde sur celui de la Colombie-Britannique. Il est administré par le Commissaire résident, principal agent exécutif d'un Conseil dont tous les membres sont élus du Territoire. Ce Commissaire ne reçoit pas ou presque pas de directives ou de conseils d'Ottawa. Le Conseil des Territoires du Nord-Ouest, qui comprend cinq membres nommés par le gouvernement fédéral et quatre membres élus, a lui aussi, le pouvoir d'édicter des ordonnances concernant l'enseignement, à condition toutefois que le Commissaire les approuve. A l'heure actuelle, le poste de Commissaire est occupé par le sous-ministre du Nord canadien et des Ressources nationales et le système scolaire des Territoires du Nord-Ouest est administré directement d'Ottawa. Le gouvernement fédéral se rend également responsable de l'instruction de tous les Esquimaux, y compris ceux qui vivent dans les provinces autres que Terre-Neuve. Les Esquimaux et les Indiens du Labrador tombent sous la juridiction du gouvernement provincial. La population des Territoires du Nord-Ouest proprement dits, qui comprend quelque 23,000 âmes, compte environ 9,000 enfants de moins de quinze ans.

Le système scolaire dont il s'agit est mis en œuvre par le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, et il couvre l'ensemble des Territoires

du Nord-Ouest ainsi que des écoles à Churchill, Manitoba, et dans le nord du Québec. L'école de Old Crow dans le Territoire du Yukon est comprise parmi celles-ci pour des raisons d'ordre géographique. En septembre 1960, près de 4,900 enfants fréquentaient ces écoles. Ils étaient répartis entre 184 classes dont 24 au niveau secondaire. Actuellement, plus de 50 p. 100 des élèves sont dans les classes inférieures à la quatrième et un grand nombre d'entre eux sont en première année. Environ 24 p. 100 des élèves sont Indiens et 36 p. 100 des Esquimaux.

Les élèves

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, le gouvernement fédéral a fait un grand effort pour augmenter l'assiduité dans les écoles du Nord. En 1950, il y avait 1,100 élèves dans ces écoles et en moins de cinq ans leur nombre a doublé. En 1959, il y en avait 3,650 et le 30 septembre 1960 les élèves étaient au nombre de 4,870.

Les Territoires du Nord-Ouest couvrent quelque 1,300,000 milles carrés, ce qui fait que la plupart des enfants sont des internes ou sont logés dans des pensions près des écoles. Pour amener les enfants dans les écoles et les ramener chez eux chaque trimestre, le gouvernement dépense annuellement environ $100,000. Lorsqu'un enfant est dans l'impossibilité d'aller à l'école on lui offre un cours par correspondance. L'enseignement est absolument gratuit dans les écoles du Nord, ainsi que les manuels, les cahiers et les autres fournitures scolaires.

Le personnel enseignant

Les traitements du personnel enseignant vont de $3,340 à $9,300 selon les qualifications et l'expérience; le traitement moyen est d'environ $4,450. De plus, les professeurs bénéficient des indemnités d'isolement versées aux fonctionnaires. Ils sont logés et leurs frais de transport sont à la charge du gouvernement fédéral. Au moment de l'enquête, on comptait 217 maîtres d'école à l'emploi du ministère depuis 2.2 ans, en moyenne.

Programmes

Les programmes scolaires des provinces immédiatement au sud—Alberta, Manitoba, Ontario et Québec (Comité protestant d'instruction publique)—forment la base des programmes suivis respectivement dans les districts de Mackenzie, de Keewatin, de Franklin et dans le Québec septentrional. Néanmoins le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales possède une section chargée d'établir les programmes. Cette section qui compte onze membres est plus importante que celles de la plupart des provinces. Le minis-

tère du Nord cherche à modifier les programmes des provinces, initiative qui, aux yeux de vos commissaires, est inutilement compliquée et d'une utilité douteuse. Voici l'objectif de la section des programmes tel qu'il est défini par le ministère du Nord canadien:

> La section des programmes met au point des programmes d'étude et des manuels destinés à répondre aux besoins particuliers des communautés nordiques du district de Mackenzie et de l'Arctique. Ces programmes et ces manuels ont pour but de faire ressortir et de conserver autant que possible les caractéristiques souhaitables des cultures nordiques y compris celle des Esquimaux. Après une courte période expérimentale ces programmes remplaceront les programmes provinciaux actuellement employés dans les classes primaires de toutes les écoles du Nord.

Il y a lieu de se demander si cet éloignement des programmes provinciaux ou indiens est justifié et si la création d'un programme spécial pour les territoires du Nord-Ouest ne risque pas de perpétuer une spécialisation qui semble déjà un peu excessive. Les différences qui existent déjà entre les programmes provinciaux et le programme des écoles du Nord sont beaucoup plus marquées que celles que l'on trouve dans le système scolaire réalisé pour les Indiens.

Formation professionnelle et enseignement destiné aux adultes

En plus des cours réguliers, quelques écoles du Nord donnent des cours de formation professionnelle et technique. Parmi les matières enseignées on trouve le bâtiment, la mécanique, la conduite des gros équipements, l'économie domestique et le commerce. Plus de cent élèves suivent ces cours. Les enfants handicapés sont envoyés dans des institutions provinciales ou privées.

Un programme d'enseignement destiné aux adultes est actuellement mis sur pied au ministère du Nord, mais il n'en est encore qu'à ses débuts. A l'encontre du programme d'instruction pour les adultes de la Direction des affaires indiennes qui est modeste et réaliste, le programme du ministère du Nord canadien, tel que décrit par ce ministère lui-même, est vague et confus. Les résultats sont encore peu convaincants et vos commissaires sont d'avis qu'il faudrait procéder d'une façon à la fois moins ambitieuse et plus pratique.

Administration

Le système scolaire est administré et presque entièrement géré directement par la Section de l'enseignement de la Division de l'administration du Nord du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales. Cependant, en vertu d'un article de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest,* il existe des districts scolaires organisés à Yellowknife et à Hay River qui disposent d'une certaine autonomie locale. La Direction des affaires indiennes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration s'intéresse de façon permanente à plus de 1,100 petits Indiens qui vont à l'école dans le Nord. Ainsi, étant également

responsable de quelque 1,800 élèves esquimaux, le gouvernement fédéral est directement responsable de l'instruction d'environ 60 p. 100 des élèves du Nord et il a accepté de prendre les autres sous sa responsabilité. Aucune ségrégation raciale n'est pratiquée dans les écoles du Nord, mais il existe des endroits où la population est presque entièrement indienne ou esquimaude.

A l'encontre des systèmes scolaires du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et du ministère de la Défense nationale qui ont tous deux une structure décentralisée, le système scolaire du ministère du Nord supporte le fardeau d'une trop lourde administration à Ottawa. La Section de l'enseignement de ce ministère compte 43 fonctionnaires soit une personne par 4.5 salles de classe. A la Direction des affaires indiennes, la proportion est une personne par 23.5 salles de classe et la proportion relevée au ministère de la Défense nationale est encore moins forte.

Coûts

Les dépenses du gouvernement fédéral en matière d'enseignement dans le Nord sont indiquées au tableau 8.

Tableau 8—DÉPENSES QUE LE MINISTÈRE DU NORD CANADIEN ET DES RESSOURCES NATIONALES CONSACRE À L'ENSEIGNEMENT

Année	*Administration et exploitation*	*Construction*	*Total*
	(en milliers de dollars)		
1960-1961	5,340	2,250	7,590
1961-1962	6,100	2,000	8,100
1962-1963 (prévisions)	6,900	4,475	11,375

Laissant de côté les frais de construction, qui sont exceptionnellement élevés par suite de l'éloignement de nombreuses écoles, les frais d'exploitation par élève en 1960-1961 se sont élevés à environ $1,100. Ajoutons que la plupart des élèves sont logés et nourris, et que les frais de transport sont inévitablement très élevés.

Conclusions

Il faut que l'implantation des écoles destinées aux enfants du grand Nord se fasse avec beaucoup de prudence. Les Territoires sont tellement étendus et leurs populations si disséminées qu'il n'y a pour ainsi dire aucune limite aux sommes que l'on pourrait dépenser pour faciliter l'instruction des enfants de ces régions. Les prévisions budgétaires de 1962-1963 allouent plus de $1,250 pour chaque enfant du Nord, bien qu'une forte proportion de ces enfants n'ait même pas accès aux écoles. Vos commissaires sont d'avis qu'avec l'argent

qui se dépense actuellement on pourrait obtenir de bien meilleurs résultats si les écoles nordiques étaient administrées sur place et non à Ottawa. On est trop éloigné des réalités. Il y a trop de retards et d'ennuis causés par des communications lentes et difficiles, aussi vaudrait-il beaucoup mieux confier la gestion des programmes scolaires aux autorités administratives des Territoires. Dans tous les cas, il faudrait éviter les programmes surchargés inutilement et trop poussés.

Ce transfert d'autorité pourrait être facilité par une division logique des Territoires du Nord-Ouest en deux régions distinctes. Presque tous les enfants indiens et la plupart des enfants de race blanche, qui vont dans les écoles du Nord, sont concentrés dans le Territoire proposé de Mackenzie. De plus, une grande proportion des enfants de race blanche sont en fait des métis qu'on ne peut pas distinguer de leurs voisins indiens sauf dans les définitions de la *Loi sur les Indiens*. Dans les provinces, ce que la Direction des affaires indiennes cherche à faire c'est de donner le plus tôt possible aux enfants indiens le même enseignement qu'aux autres enfants. De nombreux Indiens sortant des écoles primaires vont dans des écoles secondaires qui ne sont pas indiennes; cette transition est rendue possible par l'emploi de programmes communs. La politique du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales ne semble pas orientée dans cette voie. Peu d'Esquimaux sont originaires de la vallée du Mackenzie, et la mise en vigueur, dans les classes primaires, de programmes spécialement conçus pour répondre aux besoins des Esquimaux, risque de faire beaucoup de tort aux enfants non esquimaux à mesure qu'ils grandissent.

Nous recommandons donc:

1 Que la gestion du système scolaire en vigueur dans le Nord soit transférée aussi rapidement que possible du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales et d'Ottawa, aux autorités administratives des Territoires.

2 Que les programmes scolaires employés dans les écoles du Nord soient coordonnés aussi étroitement que possible avec ceux des provinces qui se trouvent immédiatement au sud des divers districts administratifs.

3 Que le programme destiné à instruire les adultes du grand Nord soit modifié de façon à mieux tenir compte des réalités et qu'il soit administré par les districts administratifs des Territoires.

3

ENSEIGNEMENT MILITAIRE

Un roulement assez important des officiers dans les forces armées et des mises à la retraite précoces rendent nécessaire chaque année le recrutement de 500 nouveaux officiers. Pour répondre à ce besoin, le ministère de la Défense nationale a mis en œuvre un programme d'instruction pour la formation d'officiers des forces régulières (ROTP), en vertu duquel il gère trois collèges militaires et il finance les études universitaires de jeunes gens susceptibles de faire des officiers et qui s'engagent à servir (généralement trois ans) dans les forces armées, dès la fin de leurs études. Le ministère de la Défense nationale gère également le Collège de la Défense nationale et, par l'intermédiaire de la Direction de l'enseignement naval, il finance les études de certaines recrues de la marine.

COLLÈGES MILITAIRES POUR LES ÉLÈVES-OFFICIERS

L'annuaire des collèges militaires canadiens contient la déclaration suivante:

Transmettre les connaissances, enseigner les techniques et développer les qualités de volonté, de loyauté et de commandement qui sont essentielles pour les jeunes gens se préparant à une vie de service pour le Canada comme officiers des forces armées. Le programme d'instruction et de formation a pour but de développer chez les élèves-officiers un sens réel des valeurs, de leur enseigner à penser logiquement, à communiquer leurs idées clairement et avec précision, et de les aider à développer leur jugement.

Chaque année, de 135 à 140 élèves promus officiers sortent du Collège militaire royal de Kingston (Ont.), après avoir suivi un cours universitaire

en lettres, en sciences ou en génie. Les élèves-officiers ne suivent pas tous leur cours entier de quatre années à Kingston. Certains suivent au Collège militaire de Royal Roads, à Victoria (C.-B.), les deux premières années du cours. D'autres font leurs deux premières années au Collège militaire royal de Saint-Jean (Québec), après avoir suivi un cours préparatoire d'un an. Tous les élèves-officiers, cependant, font leurs deux dernières années au Collège militaire royal de Kingston. Tous ensemble les collèges militaires peuvent recevoir 1,078 élèves-officiers. Il n'y en avait que 999 au 30 septembre 1960. Le tableau 9 indique comment les élèves-officiers se répartissaient.

Tableau 9—EFFECTIFS DES ÉLÈVES-OFFICIERS DANS LES COLLÈGES MILITAIRES CANADIENS

Septembre 1960

		Cours						
Collège	*Année*	*Matière générale*	*Lettres*	*Science générale*	*Science avec spécialisation*	*Génie*	*Total*	
Collège militaire royal de Kingston (Ont.).....	1	70	—	—	—	—	70	
	2	—	13	9	2	27	51	
	3	—	34	37	9	94	174	
	4	—	36	16	8	77	137	
							—	432
Collège militaire de Royal Roads, Victoria	1	112	—	—	—	—	112	
	2	—	10	14	1	40	65	
							—	177
Collège militaire royal de Saint-Jean (Qué.)	Prép.*	177	—	—	—	—	177	
	1	133	—	—	—	—	133	
	2	—	14	4	—	62	80	
							—	390
								999

*Pour entrer aux Collèges militaires de Kingston et de Victoria, les candidats doivent avoir le diplôme d'immatriculation sénior, mais comme les candidats au Collège militaire de Saint-Jean sont acceptés avec le diplôme d'immatriculation junior, la première année, dans ce collège, est une année préparatoire.

Les trois collèges militaires ont un personnel enseignant plus nombreux par rapport aux effectifs d'étudiants que cela n'est généralement le cas dans les universités canadiennes. En septembre 1960, on comptait, dans les trois col-

lèges militaires, 183 professeurs pour 999 étudiants, soit un professeur pour 5.46 élèves. Une proportion de 1 à 10 est considérée bonne dans la plupart des universités canadiennes, et dans de nombreuses universités la proportion va jusqu'à 14 ou 15 étudiants. Le tableau 10 donne le détail des effectifs du personnel enseignant dans chaque collège militaire.

Tableau 10—PERSONNEL ENSEIGNANT DES COLLÈGES MILITAIRES CANADIENS

	Kingston (432 étudiants)	*Victoria (177 étudiants)*	*Saint-Jean (390 étudiants)*	*Total*
Civils:				
Professeurs titulaires	23	11	19	53
Professeurs agrégés	20	8	16	44
Professeurs adjoints	31	11	27	69
Militaires:				
Commandant (ou grade équivalent)	1	1	2	4
Lieutenant (ou grade équivalent)	12	—	1	13
	87	31	65	183

Les professeurs des collèges militaires sont non seulement relativement plus nombreux que les professeurs des universités mais leurs titres académiques sont généralement plus élevés, comme on peut le voir au tableau 11.

Tableau 11—POURCENTAGES DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PROFESSEURS DANS LES COLLÈGES MILITAIRES ET DANS LES UNIVERSITÉS AU CANADA

Catégorie	*Collèges militaires*	*Moyenne générale au Canada*
	Pourcentage	
Professeurs titulaires	31.9	23.2
Professeurs agrégés	26.5	24.0
Professeurs adjoints	41.5	30.1
Chargés de cours	....	19.0

Le corps enseignant des collèges militaires est donc avantagé par rapport à la plupart des universités canadiennes. Cela est dû au petit nombre d'élèves dans chaque classe, et au fait que l'on insiste beaucoup sur une formation bilingue. Par ailleurs, un grand choix d'options nécessite un personnel académique nombreux. Pour ramener le coût de l'enseignement à un chiffre raisonnable il faudrait accroître le nombre d'élèves dans chaque classe. Pour

atteindre ce but on pourrait théoriquement augmenter le nombre des élèves-officiers ou réduire le nombre des cours à options, mais ces moyens sont peut-être impraticables.

Si le personnel enseignant est relativement nombreux, le personnel administratif et auxiliaire l'est encore plus en comparaison avec celui des universités canadiennes. Le total des effectifs (professeurs et autres) dans les trois collèges militaires s'élève à neuf cents, soit un rapport personnel-élève de 1:1.1; proportion très élevée par rapport à celle que l'on trouve dans les universités canadiennes. Cela s'explique, en partie, du fait que les collèges sont des internats où s'appliquent la discipline et les habitudes militaires et que les méthodes comptables et de contrôle des stocks sont plus minutieuses que celles auxquelles on a généralement recours dans les universités. Néanmoins, il semble excessif d'employer 110 personnes à l'alimentation des 432 élèves-officiers, de leurs professeurs et du personnel auxiliaire du collège de Kingston.

On a calculé, d'après les chiffres disponibles, que le coût moyen d'une année d'étude dans les collèges militaires canadiens est de $5,500, mais vos commissaires sont d'avis que le montant véritable serait beaucoup plus élevé s'il était possible de tenir compte de toutes les dépenses. Des étudiants qui s'inscrivent dans ces collèges, 41 p. 100 seulement y terminent leurs études. Près de 90 p. 100 des finissants, ayant terminé leur période de service militaire, choisissent la carrière des armes. Si l'on considère le système dans son ensemble, les dépenses actuelles semblent ne pas être du tout en rapport avec les résultats obtenus. Les quelque 140 officiers ainsi brevetés chaque année coûtent plus de $6,000,000 à l'État, et, si l'on tient compte des pertes d'officiers encourues par la suite, le coût de la formation de chaque officier de carrière qui entre dans les forces armées par l'intermédiaire des collèges militaires est d'environ $47,000.

De fortes économies seraient réalisables si la formation des officiers était confiée à une seule institution. Cependant, le Collège militaire royal de Saint-Jean remplit une fonction essentielle dans le pays bilingue qu'est le Canada et il n'est guère possible de fermer ses portes. Par contre, le collège de Royal Roads, en Colombie-Britannique, n'a pas d'aussi bonnes raisons pour être maintenu en activité. On y compte moins de 200 élèves et il n'offre que les deux premières années du cours. D'ailleurs, certaines indications portent à croire que les élèves-officiers qui sortent du Collège militaire de Royal Roads réussissent moins bien par la suite que ceux qui ont fait leurs deux premières années à Kingston. Enfin, l'instruction donnée à Kingston pourrait coûter moins cher.

Nous recommandons donc: 1 Que le Collège militaire de Royal Roads à Victoria (C.-B.) soit fermé.

2 Que le gouvernement fasse enquête, avec l'aide d'experts de l'extérieur, sur l'importance numérique des personnels enseignants, administratifs et auxiliaires des collèges militaires canadiens.

PROGRAMME DE FORMATION D'OFFICIERS RÉGULIERS— ÉTUDIANTS D'UNIVERSITÉ

Sur les 500 officiers recrutés chaque année dans les forces armées une centaine sont des médecins et des dentistes; le recrutement et la formation militaire pour ces spécialités font l'objet de commentaires dans le rapport intitulé *Services de santé*. Les collèges militaires forment environ 140 des 400 autres officiers. L'expérience acquise depuis la deuxième guerre mondiale semble indiquer que, pour inciter les gradués des universités à embrasser la carrière militaire, il faut leur offrir des avantages sérieux. Néanmoins, les forces armées comptent sur les universités pour obtenir environ 250 officiers par an, en plus des officiers du corps médical et dentaire.

Le ministère de la Défense nationale fait donc beaucoup de publicité pour intéresser des jeunes célibataires ayant de 16 à 21 ans et en bonne santé. Lors d'une récente année, cette publicité a coûté $200,000, soit $235 pour chaque postulant. En vertu du plan du ministère de la Défense nationale, le gouvernement défraye les études des sujets intéressés à l'université de leur choix et il leur accorde une indemnité de $75 par an pour les livres, et une indemnité d'entretien de $65 par mois durant l'année académique ainsi qu'une solde annuelle de $756. En retour, l'étudiant doit suivre des cours militaires un soir par semaine pendant l'année universitaire, et durant dix semaines en été. Dès qu'il obtient son diplôme universitaire, le gradué doit servir pendant trois ans comme officier et, s'il ne respecte pas complètement son engagement, il rembourse au prorata de sa durée de service les sommes dépensées pour sa formation. Après avoir passé trois ans dans les forces armées, l'officier peut reprendre la vie civile ou renouveler son engagement. Un petit nombre seulement de ces officiers se réengagent une fois terminée leur période de trois ans. Parmi ceux qui restent, la plupart font carrière militaire. Il semble donc qu'on aurait tout intérêt à prolonger la durée du premier engagement.

Au 31 mars 1961, on comptait 948 jeunes gens dans les universités qui bénéficiaient du programme de formation des officiers réguliers, dont 175 se destinaient à la marine, 335 à l'armée et 438 à l'aviation. Comme dans les

collèges militaires, la plupart des étudiants suivaient des cours de génie. La répartition selon les facultés était la suivante:

Génie	567
Sciences	206
Lettres	104
Lettres et sciences	54
Commerce	17

En moyenne, chaque étudiant coûte à l'État plus de $2,000 par an. Les forces armées n'ont aucune difficulté à obtenir des candidatures, mais quatre sur cinq des candidats interviewés sont refusés pour une raison ou pour une autre. Des étudiants acceptés, 53 p. 100 seulement obtiennent leur brevet d'officier. Les autres sont éliminés à cause d'insuccès universitaires ou pour d'autres raisons. Le ministère de la Défense nationale dépense ainsi plus de deux millions de dollars par an, mais ce programme universitaire ne fournit pas le nombre voulu de jeunes gens formés à l'université et prêts à faire toute leur carrière dans les forces armées. Nombreux sont les bénéficiaires pour qui le programme n'est rien d'autre qu'un moyen servant à financer leurs études universitaires.

Néanmoins, il y a lieu de noter que compte tenu des pertes qui se produisent avant et après l'obtention du brevet, le coût de formation de chaque officier de carrière qui entre dans les forces armées grâce au programme universitaire est d'environ $14,300—soit moins d'un tiers du coût de la formation d'un élève-officier dans les collèges militaires. En d'autres termes, chaque million de dollars dépensé dans les collèges militaires canadiens produit environ 21 officiers de carrière et 3 gradués universitaires, tandis que chaque million de dollars dépensé au titre du programme universitaire produit plus de 70 officiers de carrière et 35 autres diplômés universitaires dont bénéficie l'ensemble de l'économie canadienne.

Vos commissaires n'ont pas l'intention de décider si les forces armées ont vraiment besoin du nombre de diplômés universitaires qu'elles cherchent ou s'il est de bonne politique de n'exiger que trois ans de service militaire. Cependant, il est évident que les $200,000 consacrés à la publicité destinée au grand public seraient mieux placés si cette publicité s'adressait directement au petit nombre des intéressés. Il est clair que les dépenses engagées par le gouvernement dans ce domaine ne donnent qu'un faible rendement.

Nous recommandons donc: Qu'un comité, formé d'experts civils et militaires, soit constitué pour déterminer:

a) Les besoins réels des forces armées en officiers munis d'un diplôme universitaire, et

b) les moyens à employer pour répondre à ces besoins à un coût raisonnable.

LE COLLÈGE NATIONAL DE LA DÉFENSE

Le Collège national de la Défense à Kingston (Ont.) a été fondé en 1947, et le premier cours s'est terminé en 1948. Le but de ce collège est de préparer certains officiers et fonctionnaires à des postes plus élevés. Les cours donnés enrichissent les connaissances des intéressés sur les questions militaires, économiques, politiques et logistiques et ils leur font connaître les rouages modernes de la défense. Vingt-neuf officiers et hauts fonctionnaires ont assisté au cours donné en 1960-1961. Voici comment ce chiffre se répartissait selon les organismes:

Marine	4
Armée	4
Aviation	4
Conseil de recherches pour la défense	2
Gendarmerie royale	1
Ministère des Affaires extérieures	2
Ministère des Finances	1
Ministère de la Production de défense	1
Ministère du Travail	1
Commission du Service civil	1
Royaume-Uni et États-Unis	8

Il y avait, cette année-là, 4 conférenciers à plein temps au Collège mais la plupart des cours ont été donnés par 89 professeurs invités. Les frais d'enseignement se sont élevés à environ $150,000. Durant l'année, des visites ont été effectuées dans des centres militaires en Amérique du Nord et en Europe. Le coût total du Collège national de la Défense est estimé à environ $600,000 par an. Sur ce montant, $250,000 représentent les soldes et les indemnités des officiers des forces armées et les salaires officiels des fonctionnaires canadiens ayant assisté au cours.

Un collège de ce genre est considéré comme essentiel dans la plupart des pays où les activités de la défense exigent une certaine coopération entre les forces armées, les administrations civiles et l'industrie. Aucun représentant de l'industrie n'a assisté au cours en 1960-1961, mais habituellement on en compte plusieurs. Seuls les officiers haut gradés sont désignés pour suivre le cours et l'âge moyen de ces militaires est de quarante-deux ans. En somme, le gouvernement dépense un supplément de $12,000 pour un officier qui n'a plus qu'une dizaine d'années de service devant lui. On devrait donc songer à envoyer au Collège national de la Défense des officiers plus jeunes, dès que leur promotion aux grades supérieurs a été décidée.

A Esquimalt, en Colombie-Britannique, se trouve une école administrée par la Direction de l'enseignement naval où les élèves suivent des cours conduisant aux diplômes de fin d'études secondaires. Ces élèves sont de jeunes recrues de la marine qui désirent poursuivre par la suite leurs études dans un collège militaire, dans une université, ou à l'école HMCS *Venture* dont il est question ci-dessous. Le personnel enseignant de l'école d'Esquimalt comprend trois lieutenants-commander et six lieutenants. Le coût de l'instruction donnée à ces recrues de la marine est d'environ $1,900 par an et par recrue.

Le but du programme de l'école du HMCS *Venture,* à Esquimalt, est de former des aviateurs pour la marine. Pour entrer dans cette école, les intéressés doivent avoir au moins un diplôme d'immatriculation junior. L'enseignement donné comprend les cinq cours de préparation au diplôme d'immatriculation sénior prescrits par le ministère de l'Instruction publique de la Colombie-Britannique. Le nombre moyen des étudiants est de 70, et le personnel de l'école comprend 22 officiers, 42 marins et 30 civils, soit 96 personnes en tout, ou encore une personne pour 0.73 étudiant. Il n'est pas étonnant que le coût annuel de $7,500 par étudiant soit de 50 p. 100 plus élevé que celui de l'instruction donnée au niveau universitaire dans les collèges militaires.

La Direction de l'enseignement naval fournit également des cours par correspondance au personnel de l'active et de la réserve des forces navales. Ces cours conduisent aux examens d'immatriculation junior (mathématiques, anglais, français, physique et chimie). De plus, les cours par correspondance du ministère des Affaires des anciens combattants sont mis à la disposition des marins. Plus de 5,000 exercices sont corrigés chaque année; le coût annuel de ce service est d'environ $10,000.

Les cours réguliers offerts par la Direction de l'enseignement naval sont également donnés dans les écoles de la Colombie-Britannique. De plus, divers ministères provinciaux s'occupant d'instruction publique donnent, par correspondance, d'excellents cours. Le total des dépenses de la Direction de l'enseignement naval n'est pas facile à établir car ces dépenses comprennent les traitements et les indemnités des étudiants aussi bien que des instructeurs. Néanmoins, il est évident que ce total est excessif et vos commissaires sont d'avis qu'il est inutile que la marine continue de donner ces cours à ses recrues.

Nous recommandons donc: Que la Direction de l'enseignement naval soit abolie et qu'on ait recours aux écoles provinciales dans la mesure où ce recours est nécessaire.



15 SERVICES DE SANTÉ

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

RAPPORT 15: SERVICES DE SANTÉ

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Les services de santé fournis par le gouvernement fédéral ont été examinés en détail par un groupe d'étude sous la direction du docteur John F. McCreary, F.R.C.P.(C), doyen de la Faculté de médecine à l'*Université de la Colombie-Britannique*, Vancouver (C.-B.). Le professeur Albert-J. Guilbeault, de la Faculté de médecine de l'*Université de Montréal* a assumé les fonctions de directeur associé.

Dans leurs travaux, les docteurs McCreary et Guilbeault ont eu la précieuse collaboration des personnes dont les noms suivent et auxquelles les commissaires adressent leurs vifs remerciements.

M. Walter W. B. Dick, B.COM., C.A., R.I.A., *Hudson, McMackin & Company*, Moncton (N.-B.)

Le professeur Robert C. Dickson, O.B.E., M.D., F.R.C.P.(C), F.A.C.P., *Université Dalhousie*, Halifax (N.-É.)

Le professeur George Elliot, M.D., C.M., D.P.H., chef adjoint au service de santé de la province de la Colombie-Britannique et attaché à la Faculté de médecine de l'*Université de la Colombie-Britannique*

M. John T. Law, A.B., directeur, *Hôpital des enfants*, Toronto

Le professeur Louis-Philippe Mousseau, M.D., F.A.C.S., F.I.C.S., LL.D., LL.M., de l'Hôpital général d'Edmonton et de la Faculté de médecine de l'*Université d'Alberta*, Edmonton (Alb.)

Deux hauts fonctionnaires détachés auprès de la Commission ont collaboré à la préparation et à la rédaction du présent rapport:

M. J. Brian Hartley, M.SC., de la *Commission du service civil*

M. Henry A. Meredith, *Direction de la citoyenneté canadienne, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*

Outre le groupe d'étude, un comité consultatif présidé par Me C. C. Calvin, C.R., de l'étude *Fasken, Robertson, Aitchison, Pickup & Calvin* de Toronto, a prêté son concours à la commission.

Le comité se composait des membres suivants:

Le professeur Francis, S. Brien, M.B., F.R.C.P., F.A.C.P., *Université Western Ontario*, London (Ont.)
Le professeur D. Ewen Cameron, M.D., F.R.C.P.(C), *Université McGill*, Montréal
Le très révérend Père Henri-F. Légaré, O.M.I., *Université d'Ottawa*, Ottawa
Le docteur J. Renaud Lemieux, *Hôpital du Saint-Sacrement*, Québec
Mademoiselle Jean I. Masten, infirmière diplômée, autrefois de l'*Hôpital des enfants*, Toronto
Le professeur Frank J. R. Mills, M.D., M.S., F.R.C.S. (Édim.) *Université de Toronto*, Toronto
Le docteur John B. Neilson, F.A.C.H.A., directeur de la *Commission des services hospitaliers d'Ontario*, Toronto
Le doyen J. W. Neilson, D.D.S., *Université du Manitoba*, Winnipeg
Le docteur A. J. Rhodes, F.R.C.P. (Édim.), directeur, École d'hygiène de l'*Université de Toronto*, Toronto
Le doyen Chester B. Stewart, M.D., C.M., *Université Dalhousie*, Halifax, (N.-É.)
M. Malcolm G. Taylor, PH.D., principal, *Université d'Alberta*, Calgary, (Alb.).

La Commission a étudié les mémoires et exposés sur les services de santé qui lui ont été soumis. On en trouvera la liste dans le dernier volume du rapport de la Commission.

En remerciant les personnes mentionnées ci-dessus de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans le présent rapport et dont ils assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

L'administration des hôpitaux et des services de santé relève essentiellement des provinces, qui n'ont cessé de multiplier leurs efforts dans ce domaine. Le gouvernement fédéral leur fournit un appui financier de plus en plus considérable; le total des sommes ainsi affectées en 1961-1962 s'est élevé à 317 millions de dollars. Nonobstant cette accélération d'activité sur le plan provincial, le gouvernement fédéral a, pour diverses raisons, établi ses propres programmes, au coût approximatif de 139 millions de dollars en 1961-1962.

Même si ces programmes sont en grande partie consacrés aux services de santé qui s'adressent à certaines classes particulières de la population—anciens combattants, Indiens, Esquimaux et militaires—un grand nombre des bénéficiaires ont maintenant droit, à titre de citoyens ordinaires, aux services fournis par les provinces. L'expansion continue, presque exclusivement en territoire provincial, des services fédéraux de santé est, de l'avis de vos commissaires, un exemple de double emploi et de gaspillage sur le plan fédéral. La poursuite des programmes actuels qui comportent l'aménagement de nouveaux services imposera de très fortes dépenses au gouvernement fédéral et multipliera les problèmes suscités par d'inutiles chevauchements.

Outre les soins et l'hospitalisation, il y a actuellement double emploi entre certains services consultatifs et techniques fédéraux et les initiatives provinciales. Dans le domaine des services de santé, comme dans d'autres domaines mentionnés dans les rapports de la Commission, l'activité du gouvernement fédéral s'est souvent manifestée avant que les provinces n'aient institué elles-mêmes des programmes de quelque envergure. Lorsque les provinces sont

devenues plus actives et qu'elles ont assumé la responsabilité directe des programmes, le gouvernement fédéral s'est montré visiblement peu empressé de se retirer de ce domaine et il a tenté de justifier sa participation continue en se lançant dans la recherche et dans des projets d'appoint relativement peu importants.

De par leur nature même, les programmes parallèles de santé et d'hospitalisation des provinces et du gouvernement fédéral occasionnent non seulement des frais supplémentaires et des chevauchements, mais ils nuisent en même temps à la réalisation d'un juste équilibre des services sur le plan collectif. Vos commissaires estiment qu'en principe ces résultats néfastes ne sauraient être évités que si les provinces assument la responsabilité première des services de santé, le rôle du gouvernement fédéral se limitant à combler les lacunes.

PROGRAMMES DE SANTÉ

Le présent rapport embrasse trois principaux secteurs de l'activité fédérale, soit les soins médicaux et hospitaliers fournis à certains groupes, l'amélioration de la santé publique et les mesures préventives. Ces trois secteurs exigent certaines recherches et des enquêtes médicales et connexes ainsi que la compilation et l'étude de données statistiques.

Ces trois secteurs seront d'abord décrits de façon sommaire. Les principaux ministères du gouvernement qui fournissent des services de santé sont: la Santé nationale et le Bien-être social, les Affaires des anciens combattants et la Défense nationale.

Soins médicaux et hospitaliers à certains groupes

Le gouvernement fédéral contribue largement aux soins médicaux dispensés aux Indiens, aux Esquimaux, aux anciens combattants, aux militaires, aux membres de la Gendarmerie royale du Canada, aux détenus des pénitenciers fédéraux, aux marins, aux lépreux et à la population blanche du Nord canadien. La presque totalité des dépenses est absorbée par les services destinés aux forces armées, aux anciens combattants et aux indigènes. Tous les militaires, les anciens combattants souffrant d'une invalidité de services, les anciens combattants pensionnés, de même que les indigènes nécessiteux reçoivent des soins médicaux aux frais du gouvernement fédéral, la plupart du temps dans des hôpitaux fédéraux, bien qu'un grand nombre de malades, dans chacun de ces groupes, soient traités dans les institutions publiques locales. A cette fin, le gouvernement fédéral emploie quelque 19,000 personnes, dont 784 médecins et 2,800 infirmières. Des hôpitaux fédéraux, d'une capacité totale d'environ 12,300 lits, sont disséminés dans toutes les provinces et dans les

Territoires, sauf dans l'Île du Prince-Édouard, et il existe deux établissements hospitaliers en Allemagne occidentale. Le coût net estimatif d'exploitation s'élève à 115.5 millions de dollars. La «clientèle» de ces services comprend plus de 200,000 Indiens, Esquimaux et habitants du Nord canadien, 130,000 militaires et membres de la Gendarmerie, ainsi que quelque 200,000 anciens combattants. En tout, plus d'un demi-million de Canadiens comptent sur le gouvernement fédéral pour l'obtention ou le financement de leurs soins médicaux. Les établissements fédéraux sont d'importance à peu près égale à ceux de l'Alberta, qui sert une population presque deux fois et demie plus nombreuse.

Amélioration de la santé publique

Le gouvernement fédéral a recours à deux moyens pour aider les provinces à s'acquitter de leurs obligations en matière de santé publique: l'aide financière et les services consultatifs ou techniques. Les programmes sont dirigés par un groupe spécialisé de quelque 500 personnes, toutes à l'emploi du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

L'assistance fournie aux provinces aux termes de la *Loi de 1957 sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques,* laquelle prévoit le partage des frais des programmes provinciaux d'assurance-hospitalisation, représente l'élément principal du programme d'aide financière. Les contributions fédérales, calculées selon une formule, s'élèvent à 270 millions de dollars par an.

Le Programme des subventions nationales à l'hygiène, inauguré en 1948, coûte à l'heure actuelle quelque 50 millions de dollars par an. Il a pour but d'aider les provinces à établir et à étendre leurs services de santé. Ces subventions servent au financement de divers services: construction d'hôpitaux, lutte contre la tuberculose, hygiène mentale, formation professionnelle, lutte contre le cancer, recherches en hygiène publique, réadaptation médicale, soin aux enfants infirmes, et hygiène maternelle et infantile. En général, les subventions sont accordées aux hôpitaux et aux particuliers sous un régime de partage des frais avec la province.

En plus de ces programmes, les provinces et les organismes fédéraux peuvent compter sur le concours de services consultatifs et techniques pour les conseiller sur l'évaluation des installations hospitalières, sur l'institution de nouveaux programmes et sur l'adaptation des projets actuels aux normes établies. Les équipes affectées à ces services entreprennent aussi des recherches sur des problèmes particuliers.

Mesures préventives

Il existe trois programmes dont l'objectif consiste à prévenir la maladie, tous trois réalisés par divers services du ministère de la Santé nationale et du

Bien-être social. Le premier comporte l'examen des personnes, des navires et des avions afin d'empêcher l'introduction des maladies contagieuses au pays, de s'assurer que la santé des immigrants répond aux normes établies et que le personnel civil de l'air est en bon état physique. Ce service emploie un personnel médical de quelque 350 personnes tant au Canada que dans certains pays outre-mer.

Le deuxième programme, administré par la Direction des aliments et drogues vise à assurer l'innocuité, la pureté et la qualité des aliments, des drogues, des produits de beauté et des appareils thérapeutiques vendus ou fabriqués au Canada. Ce travail occupe environ 400 personnes.

Le troisième programme vise à aider les gouvernements provinciaux et municipaux à organiser, réaliser et administrer les services de santé qui seront nécessaires en cas d'urgence nationale. Quarante-deux membres de la Direction des services de santé d'urgence sont affectés à ce programme.

FRAIS ET PERSONNEL

Le tableau 1 indique les frais des différents programmes d'hygiène répartis entre l'administration et la construction, les subventions et la recherche. Le tableau 2 indique la répartition et les traitements du personnel.

Tableau 1 — COÛT DES PROGRAMMES DE SANTÉ[1] — 1961-1962

(Prévisions)

	Dépenses			
	Administration	*Construction*	*Revenus*	*Coût net*
	(En millions de dollars)			
Soins médicaux et hospitalisation:				
Groupes spéciaux				
Anciens combattants[2]	68.4	5.3	16.8	56.90
Indiens, Esquimaux et population des Territoires	22.9	2.1	2.5	22.50
Militaires[3]	37.0	—	1.2	35.80
Lépreux, marins, détenus des pénitenciers fédéraux[4]	.8	—	.5	.30
SOMMES PARTIELLES	129.1	7.4	21.0	115.50
Programmes de prévention				
Aliments et drogues	2.6	—	—	2.60
Services de santé d'urgence	6.7	—	—	6.70
Quarantaine et immigration[5]	3.0	—	—	3.00
Service de santé de l'aviation civile	.2	—	—	.20
SOMMES PARTIELLES	12.5	—	—	12.50

	Dépenses			
	Administration	Construction	Revenus	Coût net
	(En millions de dollars)			
Amélioration de la santé publique				
Services consultatifs	3.7	—	—	3.70
Service de santé des fonctionnaires de l'État	.5	—	—	.50
SOMMES PARTIELLES	4.2	—	—	4.20
Recherches				
Ministère des Affaires des anciens combattants	—	—	—	.40
Subventions nationales à l'hygiène (Santé et Bien-être)	—	—	—	5.70
Conseil de recherches pour la défense	—	—	—	1.60
Conseil des recherches médicales	—	—	—	3.30
Fonds canadien de recherches de la reine Élisabeth II sur les maladies infantiles	—	—	—	.05
SOMMES PARTIELLES	—	—	—	11.05
Frais divers				
Administration—Santé et Bien-être (la moitié du total)	—	—	—	.90
Subventions nationales à l'hygiène—(Santé et Bien-être) (moins les subventions à la recherche)	—	—	—	24.30
Subventions à la construction d'hôpitaux (Santé et Bien-être)	—	—	—	17.00
Contributions aux provinces en vertu de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques	—	—	—	270.00
Subventions aux organismes d'hygiène (Santé et Bien-être)	—	—	—	.20
SOMMES PARTIELLES	—	—	—	312.40
COÛT TOTAL				455.65

[1]Chiffres approximatifs recueillis de sources diverses par le personnel de la Commission. Les chiffres exacts, ceux des forces armées en particulier, ne sont pas connus.

[2]Ces chiffres comprennent les services de prothèse, les traitements du seul personnel médical de la Commission canadienne des pensions et les trois quarts du coût des directions administratives du ministère des Affaires des anciens combattants.

[3]A l'exclusion des services dentaires.

[4]Le coût des services aux lépreux (minime) est compris avec ceux de la quarantaine et de l'immigration. Les salaires du personnel du Service de santé des marins sont compris avec ceux de la quarantaine et de l'immigration. Pour les services aux détenus des pénitenciers fédéraux, les salaires seulement ont été comptés.

[5]Y compris le coût des services aux lépreux et les salaires du personnel du Service de santé des marins.

Tableau 2—FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX AFFECTÉS AUX PROGRAMMES DE SANTÉ[1]—1961-1962

	Médecins	*Infirmières*	*Autres*	*Total*
Soins médicaux et hospitalisation:				
Groupes spéciaux[2]				
Anciens combattants[3]	210	1,670	9,940	11,820
Indiens, Esquimaux et population des Territoires	110	630	1,830	2,570
Militaires[4]	460	500	3,780	4,740
Détenus des pénitenciers fédéraux	4	—	—	4
SOMMES PARTIELLES	784	2,800	15,550	19,134
Amélioration de la santé publique				
Services consultatifs	30	—	406	436
Services de santé des fonctionnaires de l'État	6	50	26	82
SOMMES PARTIELLES	36	50	432	518
Programmes de prévention				
Aliments et drogues	1	—	372	373
Services de santé d'urgence	4	—	38	42
Quarantaine et immigration[5]	107	60	169	336
Services de santé de l'aviation civile	5	—	12	17
SOMMES PARTIELLES	117	60	591	768
Autres[6]	—	—	175	175
TOTAUX	937	2,910	16,748	20,595

[1]Effectifs autorisés. Le personnel en fonction est souvent moindre, surtout dans les services médicaux des forces armées.
[2]Chiffres ronds.
[3]Y compris 58 médecins détachés auprès de la Commission canadienne des pensions et les trois quarts du personnel des unités administratives des services ministériels et régionaux.
[4]Services dentaires non compris.
[5]Y compris le personnel des services aux lépreux et aux marins.
[6]La moitié du personnel de la direction administrative du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

2

SOINS MÉDICAUX ET HOSPITALIERS FOURNIS À CERTAINS GROUPES

Les groupes spéciaux, pour lesquels le gouvernement fédéral assume la responsabilité au chapitre de la santé, comptent plus d'un demi-million de personnes. Les ministères de la Santé nationale et du Bien-être social, des Affaires des anciens combattants et de la Défense nationale, ainsi que le Bureau du Commissaire des pénitenciers, leur assurent les soins médicaux.

C'est dans la perspective de l'essor remarquable des institutions locales depuis quelques années qu'il faut examiner ces services de santé. Avant la guerre, les soins médicaux et hospitaliers étaient mal organisés au Canada. Le contrôle et l'appui du gouvernement étaient réduits à leur plus simple expression et les normes variaient considérablement. Les hôpitaux pouvaient difficilement équilibrer leur budget; les revenus d'exploitation ne devaient se stabiliser qu'à la fin des années 1950, par l'introduction de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* qui prévoyait une aide fédérale-provinciale à l'hospitalisation.

Après la guerre, le gouvernement fédéral, en élargissant d'année en année le domaine des responsabilités qu'il acceptait d'assumer, et devant une pénurie générale d'installations hospitalières au Canada s'est vu dans l'obligation de réaliser un vaste programme de construction d'hôpitaux, dont il a conservé l'administration sur le plan fédéral (*voir* tableau 3).

Les installations consistaient surtout en lits de traitement actif et comportaient tous les services de diagnostic et les services auxiliaires nécessaires au traitement des cas aigus. L'établissement du coût de ce programme reste difficile; mais la valeur actuelle de remplacement des hôpitaux fédéraux dépasserait 250 millions de dollars.

Tableau 3—HÔPITAUX FÉDÉRAUX—NOMBRE NORMAL DE LITS—DÉCEMBRE 1961[1]

Hôpital	*Centre*	*Nombre normal de lits*
	Ministère des Affaires des anciens combattants	
Camp Hill	Halifax (N.-É.)	410
Lancaster	Saint-Jean (N.-B.)	400
Ste-Foy	Québec (Québec)	325
Reine-Marie	Montréal (Québec)	700
Ste-Anne	Ste-Anne-de-Bellevue (Québec)	1,200
Sunnybrook	Toronto (Ont.)	1,563
Westminster	London (Ont.)	1,520
Deer Lodge	Winnipeg (Man.)	640
Col. Belcher	Calgary (Alb.)	400
Shaughnessy	Vancouver (C.-B.)	950
Hôpital des Anciens combattants	Victoria (C.-B.)	300
Hôpital Général de Regina[2]	Regina (Sask.)	186
Hôpital de l'Université d'Alberta[2]	Edmonton (Alb.)	318
NOMBRE TOTAL DE LITS—MINISTÈRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS		8,912
	Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Services de santé des Indiens et du Nord	
Frobisher Bay	Frobisher (T. N.-O.)	13
Lady Willingdon	Oshweken (Ont.)	36
Moose Factory	Moose Factory (Ont.)	168
Sioux Lookout	Sioux Lookout (Ont.)	72
Assiniboine[3]	Brandon (Man.)	227
Lac Clearwater[3]	Le Pas (Man.)	155
Rivière Fisher	Hodgson (Man.)	15
Fort Alexander	Pine Falls (Man.)	16
Norway House	Norway House (Man.)	39
Fort Qu'Appelle	Fort Qu'Appelle (Sask.)	104
North Battleford	North Battleford (Sask.)	50
Blackfoot	Sleichen (Alb.)	27
Blood	Cardston (Alb.)	39
Charles Camsell	Edmonton (Alb.)	480
Hobbema	Hobbema (Alb.)	16
Inuvik	Inuvik (T. N.-O.)	100
Whitehorse	Whitehorse (T. Y.)	120
Coqualeetza	Sardis (C.-B.)	187
Miller Bay	Prince-Rupert (C.-B.)	175
Nanaimo	Nanaimo (C.-B.)	200
NOMBRE TOTAL DE LITS—SERVICES DE SANTÉ DES INDIENS ET DU NORD		2,234

Hôpital	Centre	Nombre normal de lits
Ministère de la Défense nationale[4]		
Base de l'ARC	Goose Bay (Labrador)	35
Hôpital des forces canadiennes	Halifax (N.-É.)	150
Hôpital de la Marine royale canadienne	H.M.C.S. Cornwallis (N.-É.)	35
Hôpital des forces canadiennes	Rockcliffe (Ont.)	125
Hôpital des forces canadiennes	Ottawa (Ont.)	320
Hôpital des forces canadiennes	Kingston (Ont.)	125
Hôpital Fort-Churchill	Fort Churchill (Man.)	70
Base de l'ARC	Cold Lake (Alb.)	50
Hôpital Naden de la Marine royale canadienne	Esquimalt (C.-B.)	100
Section canadienne B.M.H. Iserloka	Allemagne Occidentale	125
Hôpital de l'ARC[3] Escadre de chasse	Allemagne Occidentale	70
NOMBRE TOTAL DE LITS—MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE		1,205
NOMBRE TOTAL POUR TOUS LES MINISTÈRES		12,351

[1]Les infirmeries des bases militaires et des pénitenciers ne sont pas comprises. Données réunies par le personnel de la Commission à partir de renseignements fournis par les ministères.

[2]Les lits comptés sont ceux des pavillons pour anciens combattants annexés à des hôpitaux dont ils dépendent pour certains services. Les pavillons cependant appartiennent au ministère des Affaires des anciens combattants qui fournit le gros du personnel.

[3]Ces institutions sont administrées par la Commission des sanatoriums du Manitoba pour le compte des Services de santé des Indiens et du Nord. L'hôpital Assiniboine doit bientôt être confié à la province du Manitoba.

[4]Outre les hôpitaux sous la juridiction directe du ministère de la Défense nationale, ce dernier administre à l'intention des militaires dans trois hôpitaux du ministère des Affaires des anciens combattants des salles dont il fournit le personnel. Le nombre de lits du ministère de la Défense nationale (compris dans le total indiqué pour chaque hôpital) s'élève à 77 à Ste-Foy, 83 à Sunnybrook et 43 à Westminster.

Les événements des dix dernières années ont sensiblement modifié la situation. Encouragées par de généreuses subventions à la construction, les institutions locales se sont passablement agrandies et ont augmenté le nombre de leurs lits. Les plans mixtes d'assurance-hospitalisation ont presque comblé le déficit d'exploitation des hôpitaux locaux; la qualité des soins s'est améliorée sensiblement et elle est devenue plus uniforme à travers le pays. La grande majorité de la population a pu se prévaloir des services hospitaliers comme d'un droit contre des déboursés personnels très abordables; c'est l'aspect le plus significatif de ces programmes.

ANCIENS COMBATTANTS

La Force expéditionnaire du Canada ayant subi de lourdes pertes au cours de la première guerre mondiale, il a fallu reconnaître que les hôpitaux cana-

diens ne pourraient suffire au traitement des grands blessés pendant leur convalescence. Pour répondre à ce besoin, le gouvernement fédéral a aménagé des hôpitaux dans divers centres du Canada. Puisqu'il ne s'agissait que d'une mesure d'urgence, pensait-on, on s'est contenté d'adapter quelques vieux immeubles et de construire du provisoire. Cet espoir s'est révélé illusoire; au début de la seconde guerre mondiale un grand nombre de ces installations, devenues très insuffisantes, étaient encore utilisées.

On a cru que le nombre des blessés de la seconde guerre mondiale dépasserait de beaucoup celui du conflit précédent. Heureusement, malgré des effectifs accrus, il n'en fut rien. Néanmoins, le gouvernement a entrepris un vaste programme de construction de nouveaux hôpitaux et, après la fin de la guerre, les hôpitaux plus anciens ont été ou remplacés ou reconstruits. A l'heure actuelle, il existe onze hôpitaux pour anciens combattants, d'une capacité totale de 8,408 lits, des pavillons pour anciens combattants rattachés à deux hôpitaux généraux, deux centres de santé et de rééducation des blessés comptant 385 lits et deux foyers pouvant accueillir 135 anciens combattants.

Les soins donnés dans ces hôpitaux ont été excellents. Entre les deux guerres, ces établissements ont pu compter sur les services fournis à temps partiel par les médecins locaux moyennant une modeste rémunération. Malgré l'expansion du programme qui a résulté de la seconde guerre mondiale, le gros des soins professionnels continue toujours d'être donné à temps partiel par des membres éminents de la profession médicale. L'affiliation à des facultés de médecine d'un bon nombre de ces hôpitaux, qui se sont ainsi rattachés à l'enseignement et à la recherche, leur a garanti une qualité de soins équivalant à celle que pouvaient offrir les meilleurs hôpitaux du pays. Toutefois, pour des raisons qui seront invoquées plus tard, il est peu probable que cette situation se perpétue.

A ce personnel de service et de consultation, les hôpitaux des anciens combattants ont actuellement ajouté 165 médecins, 35 dentistes et 1,650 infirmières à plein temps. Ces personnes, ainsi que celles qui font partie de l'administration et des services, sont des fonctionnaires de l'État. Elles sont au nombre de 8,600.

L'administration du programme d'hospitalisation des anciens combattants coûte environ 50 millions de dollars par an. Ce chiffre ne comprend pas les frais imputés sur les crédits des autres ministères ou les frais indirects, mais il comprend le coût des soins fournis à certains anciens combattants acheminés vers des hôpitaux publics parce qu'ils ne peuvent immédiatement être accueillis dans un hôpital fédéral.

On s'était d'abord proposé de pourvoir aux besoins des grands blessés. Les

traitements offerts, en vertu d'un programme qui s'est élargi à la suite de la seconde guerre mondiale, étaient destinés uniquement aux anciens combattants ayant droit à la pension d'invalidité. Mais aujourd'hui la répartition des malades par catégorie et par affection est tout autre que ce qu'elle était autrefois. Au moins 70 p. 100 des malades souffrent d'affections chroniques ou n'exigent que des soins d'entretien. Dans les conditions actuelles, ce pourcentage augmentera progressivement. En général, ces deux catégories de cas se limitent aux anciens combattants dont la carrière militaire se situe avant 1918. La vague des combattants de la seconde guerre mondiale et de la Corée, dont le nombre est considérablement plus élevé, est encore attendue. Même si les conditions d'admissibilité ne sont pas mitigées, les fonctionnaires du ministère des Affaires des anciens combattants, en se fondant sur la tendance passée, estiment que le nombre des cas doublera et atteindra son sommet en 1980 (*voir* tableau 4). Il diminuera rapidement par la suite jusqu'à épuisement au bout de quelques années. Sauf modification des programmes actuels, les hôpitaux pour anciens combattants, qui comptent plus de 16,000 lits de traitement actif, deviendront alors excédentaires.

Tableau 4—PRÉVISIONS DE LA POPULATION MASCULINE DES ANCIENS COMBATTANTS, DE 1951 À 1981, ET DES ANCIENS COMBATTANTS ADMISSIBLES À DES TRAITEMENTS EN VERTU DES RÈGLEMENTS SUR LES TRAITEMENTS AUX ANCIENS COMBATTANTS, DE 1961 À 1981

Année	*Retraités invalides*[1]	*Anciens combattants bénéficiaires*[2]	*Anciens combattants vivants*
	(milliers)	(milliers)	(milliers)
1951	162	31	1,170
1956	160	37	1,117
1961	153	49	1,051
1966	137	46	970
1971	118	47	876
1976	97	55	770
1981	77	79	656

[1]Admissibles aux traitements pour invalidité subie en service actif.

[2]Admissibles aux soins médicaux et à l'hospitalisation.

Les immobilisations projetées atteignent un chiffre effarant. Les 8,500 nouveaux lits, au coût actuel de $23,000 chacun, représentent une dépense minimum de près de 200 millions de dollars (*voir* tableau 5). On prévoit que les budgets d'exploitation doubleront en raison de la hausse constante du coût d'administration des hôpitaux. De quelque point de vue que l'on se place,

une dépense de cette importance pour fournir des lits de traitement actif aux anciens combattants sans foyer atteints de maladies chroniques, paraît peu sage. Le coût d'installations convenables et de soins appropriés dans des institutions résidentielles bien aménagées ne représente que 50 p. 100 ou moins de la mise de fonds des hôpitaux de traitement actif et une proportion encore plus faible de leurs frais d'exploitation.

Cette transformation qui s'opère dans la composition de la population hospitalisée a de graves répercussions tant sur le coût d'exploitation que sur la qualité des soins médicaux disponibles. Au fur et à mesure de cette transformation, les problèmes difficiles et intéressants que posaient les cas d'invalidité de guerre cèdent la place à la routine des soins à donner à un groupe de vieillards souffrant de maladies chroniques, de sénilité ou de débilité générale. Ces cas n'offrent qu'un intérêt limité pour la médecine et ont peu de valeur académique. Il est probable que les soins médicaux devront, de plus en plus, être assurés par des médecins employés à plein temps. Si tel est le cas, le coût augmentera sensiblement tandis que la qualité des soins diminuera. Dans l'état actuel des choses, voici à quoi il faut s'attendre d'ici 1980:

- Un montant supplémentaire de 200 millions de dollars aura été dépensé pour doubler le nombre actuel de lits.
- Le budget d'exploitation s'élèvera à plus de 100 millions de dollars par an.
- Les hôpitaux seront presque entièrement occupés par des malades qui n'auront besoin que de soins d'entretien.
- La qualité des soins médicaux sera inférieure aux normes élevées atteintes précédemment.

Tableau 5—FRAIS DE CONSTRUCTION D'HÔPITAUX POUR LES EXERCICES SE TERMINANT LES 31 MARS, DE 1951 À 1961, ET PRÉVISIONS JUSQU'EN 1968

Année	*Déboursés*	*Année*	*Déboursés*
1951 (effectifs)	$3,008,426.00	1960 (effectifs)	$3,742,116.00
1952 (effectifs)	3,267,190.00	1961 (effectifs)	5,407,272.00
1953 (effectifs)	3,550,182.00	1962 (anticipés)	4,670,000.00
1954 (effectifs)	3,552,837.00	1963 (prévisions)	3,800,000.00
1955 (effectifs)	3,265,330.00	1964 (projets)	4,180,000.00
1956 (effectifs)	3,094,780.00	1965 (projets)	5,300,000.00
1957 (effectifs)	3,989,162.00	1966 (projets)	4,600,000.00
1958 (effectifs)	2,642,769.00	1967 (projets)	4,200,000.00
1959 (effectifs)	2,703,597.00	1968 (projets)	1,400,000.00

NOTA: Les projets pour les exercices financiers de 1963 à 1968 comprennent 14 millions de dollars destinés à la construction de meilleures installations à Montréal, à Ste-Anne-de-Bellevue et à Saskatoon. La construction projetée à ces endroits doit remplacer des installations désuètes et insuffisantes sans toutefois en augmenter la capacité.

Nous avons déjà dit qu'on se proposait, au début, d'affecter ce genre d'hôpitaux au soin des anciens combattants qui revenaient au Canada affligés d'une invalidité attribuable à leur service militaire. Ceux-ci ne représentent aujourd'hui que 10 p. 100 des malades et leur proportion continue de baisser. Avec le temps, les portes ont été grandes ouvertes à diverses catégories d'invalides dont l'état n'était pas attribuable au service militaire et, afin d'occuper les lits, à certains membres d'autres groupes pour lesquels le gouvernement assume une responsabilité directe. La composition actuelle de la population hospitalisée dans ces institutions peut se répartir en trois groupes principaux:

Anciens combattants invalides de guerre (dont les soins ne sont pas nécessairement attribuables à cette invalidité)	10%
Anciens combattants payant leurs frais en totalité ou en partie; membres malades et blessés des Forces armées et de la Gendarmerie royale; Indiens, Esquimaux, marins malades, etc.	25%
Militaires recevant l'allocation versée aux anciens combattants (n'ayant qu'un revenu modique)	65%
	100%

A l'heure actuelle, les anciens combattants de la première guerre mondiale hospitalisés pour des raisons autres que des invalidités de guerre forment la majorité. La *Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants* autorise le gouverneur en conseil à désigner les personnes qui peuvent être admises dans les hôpitaux. A mesure que les lits disponibles dépassaient le nombre de cas d'invalidité de guerre, les décrets en conseil ont élargi les conditions d'éligibilité à l'admission et aux traitements gratuits. Il n'est pas exagéré de considérer la situation comme anormale. Depuis 1957-1958, les régimes provinciaux d'assurance hospitalisation (soutenus par des contributions fédérales) ont offert une protection à tous les Canadiens qui doivent être hospitalisés. Dans le cas qui nous occupe, on estime, à raison, que c'est faire un emploi coûteux et injustifié d'installations hospitalières destinées aux cas graves, d'y soigner pendant de longues années des personnes qui ont surtout besoin de soins d'entretien.

En même temps que se posait chez les anciens combattants le problème des vieillards nécessiteux, le grand public prenait de plus en plus conscience de sa responsabilité collective à l'égard des vieillards. Poussées finalement par la nécessité d'exclure ces personnes des hôpitaux publics afin de faire place aux malades gravement atteints et aidées par les majorations de la pension de vieillesse, les autorités ont mis sur pied un programme d'aménagement d'installations pour le soin des indigents à domicile. L'administration fédérale doit tenir compte de cette tendance et, il est à souhaiter à tous points de vue, qu'on évite tout nouveau chevauchement des services. Les intérêts du gouver-

nement fédéral et des collectivités se rencontrent sur un autre point: plus de 6,000 lits de traitement actif des hôpitaux fédéraux ne sont pas utilisés pour des cas graves, alors que dans la plupart des localités le nombre de ces lits reste encore très insuffisant.

Si l'hospitalisation dans les hôpitaux fédéraux était de nouveau limitée aux anciens combattants frappés d'invalidité donnant droit à une pension, une seule des grandes institutions pourrait théoriquement les recevoir tous. Des raisons géographiques militent contre une telle solution, mais déjà certains de ces malades sont hospitalisés dans les institutions publiques aux frais du gouvernement fédéral et cette pratique pourrait avantageusement être étendue en vue d'en arriver à une centralisation raisonnable des installations hospitalières sur le plan fédéral, ce qui permettrait de mettre à la disposition des localités les installations si instamment requises pour leurs malades.

Ce sont évidemment les cas chroniques et ceux qui exigent des soins d'entretien qui posent et qui continueront de poser le problème le plus pressant. L'étendue de la responsabilité fédérale est une question de politique administrative; la tâche des commissaires ne porte que sur les moyens de mettre cette politique à exécution. Il est difficile d'imaginer une solution plus onéreuse que celle adoptée. La première conclusion de vos commissaires, c'est qu'il faut cesser de construire des hôpitaux de traitement actif. Dans les cas où de nouvelles installations fédérales devront être aménagées, elles devraient se limiter à des institutions d'entretien. Puisque les besoins des anciens combattants ne dureront qu'un temps, il ne faudrait construire que du provisoire ou encore des installations susceptibles de répondre aux besoins courants des collectivités.

Parmi ces solutions, il semble aux commissaires que la dernière soit la meilleure. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* confie aux provinces «l'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de la marine». L'expérience acquise dans ce domaine a été, en grande partie, rendue possible par le travail du personnel des anciens combattants. Il semblerait logique de demander à ce ministère d'entreprendre une étude plus poussée de la question. Le nombre des malades sur lesquels porterait cette étude serait limité; on pourrait les choisir au sein du groupe initialement couvert, celui des anciens combattants ayant droit à une pension. Pour ce qui est de la responsabilité fédérale envers les anciens combattants indigents et âgés, il semblerait qu'au lieu de construire lui-même des aménagements supplémentaires pour satisfaire à des besoins passagers, le gouvernement ferait mieux d'aider les autorités locales ou les provinces à construire elles-mêmes les installations nécessaires.

La méthode envisagée comporterait l'intégration progressive des installations fédérales et locales, et le gouvernement fédéral pourrait par la suite abandonner la direction des hôpitaux, des centres d'accueil et des foyers pour anciens combattants. Il est incontestable que la qualité des soins hospitaliers donnés dans les institutions dirigées par les provinces répond aux besoins des anciens combattants atteints d'invalidité pendant leur service militaire. C'est un groupe de malades auquel le gouvernement fédéral doit s'intéresser particulièrement. En outre, en procédant à l'intégration, le transfert des installations fédérales peut s'effectuer dans des conditions assurant la priorité d'admission à ces invalides.

Étant donné la diversité des situations dans chacune des localités où se trouvent des hôpitaux fédéraux, il faudra aborder ce problème en considérant chaque ville individuellement. Une intégration immédiate serait actuellement possible à Victoria (C.-B.) où les forces armées ont un besoin immédiat de 100 à 125 lits de traitement actif. Il existe dans cette ville un hôpital d'anciens combattants comptant 300 de ces lits, dont huit sur dix sont occupés en ce moment par des personnes souffrant de maladies chroniques ou nécessitant des soins d'entretien. Une solution heureuse, qui éviterait la construction d'un nouvel hôpital de traitement actif pour les militaires, serait de confier à la ville la direction de l'Hôpital des anciens combattants en réservant une priorité au personnel des forces armées, et d'aménager une institution convenable qui, sous l'administration locale, dispenserait aux anciens combattants déplacés, et peut-être aussi à d'autres personnes, les soins d'entretien. Chacun y trouverait largement son compte.

Nous recommandons donc:

1 Que le gouvernement ne construise aucun nouvel hôpital de traitement actif à l'intention des anciens combattants.

2 Que le traitement des anciens combattants frappés d'invalidité donnant droit à une pension soit graduellement confié aux hôpitaux publics et que le gouvernement fédéral en acquitte les frais.

3 Que les anciens combattants frappés d'invalidité grave donnant droit à une pension et exigeant des soins d'entretien ou des soins pour maladie chronique, continuent d'être à la charge du gouvernement fédéral.

4 Que les anciens combattants, non frappés d'invalidité grave donnant droit à une pension, qui reçoivent, aux frais du gouvernement, des soins d'entretien ou des soins pour maladie chronique, soient graduellement acheminés vers les institutions locales aux termes d'ententes financières que les circonstances pourraient dicter.

5 Que chaque hôpital de traitement actif dirigé par le ministère des Affaires des anciens combattants qui serait évacué, soit vendu et transformé en un hôpital public en vertu d'un contrat de cession, réservant un droit d'admission prioritaire aux anciens combattants frappés d'invalidité donnant droit à une pension.

INDIENS ET ESQUIMAUX

Les Services de santé des Indiens et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social sont responsables des services médicaux et d'hygiène publique fournis à la plupart des 185,000 Indiens et des 11,500 Esquimaux habitant le Canada. Avec les ressources dont ils disposent et compte tenu des conditions dans lesquelles ils doivent travailler, ces services s'efforcent de mettre à la disposition de ces populations les services que les médecins privés, les services municipaux d'hygiène publique et les hôpitaux publics assurent aux autres Canadiens.

On n'a pas défini clairement la nature et l'étendue des responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gratuité des services de santé mis à la disposition des Indiens habitant les régions peuplées du pays. Ni la *Loi sur les Indiens* ni aucune autre loi ne mentionne expressément les services de santé aux indigènes; le régime actuel doit son existence uniquement aux crédits annuels votés par le Parlement. Au moins un des traités avec les Indiens stipule que le gouvernement du Canada conserve des médicaments dans les maisons des agents, lesquels en déterminent l'usage. En pratique, cependant, tout Indien ou Esquimau qui demeure dans une réserve ou sur une terre de la Couronne peut aujourd'hui obtenir gratuitement ou à peu de frais des soins médicaux et hospitaliers.

Au début, les soins étaient administrés par les médecins de l'armée et par les missionnaires. En 1908, le ministère des Affaires indiennes a engagé

un petit nombre d'infirmières et ce fut le point de départ de l'actuel Service de santé des Indiens. Un service médical fut établi en 1928; il ne s'est développé que lentement pendant les neuf années qui suivirent. En 1937, la tuberculose devenait épidémique chez la population indienne. Le taux annuel de la mortalité consécutive à cette seule maladie atteignait 2,000 par 100,000 habitants, ce qui a poussé le gouvernement fédéral à redoubler d'effort. En 1945, le service médical passait des Affaires indiennes au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et, en 1954, ce dernier ministère assumait également la direction du Service de Santé du Nord. Le service a continué de croître et le budget, d'un montant de moins d'un million de dollars en 1937, atteignait 23 millions en 1960-1961.

Ce sont maintenant les Services de santé des Indiens et du Nord qui sont chargés de répondre aux besoins hospitaliers des Indiens et de tous les habitants des Territoires. Les services hospitaliers se répartissent en trois groupes:

- Les services hospitaliers à l'intention des Indiens qui demeurent dans les provinces sont dispensés de différentes manières. En plusieurs régions du Canada, les Indiens sont hospitalisés dans les hôpitaux publics, où ils sont généralement reçus sans difficulté. Ailleurs, les Services de santé des Indiens et du Nord gèrent leurs propres hôpitaux à l'intention exclusive des Indiens. La plupart de ces institutions se trouvent dans des régions où existent déjà des hôpitaux publics qui pourraient soigner les Indiens.

- Les services hospitaliers offerts au grand public dans les régions où il n'en existe pas d'autres. Le programme de santé du Nord vise à fournir, dans les Territoires du Yukon et du Nord-Ouest, des services analogues à ceux qu'offrent les ministères provinciaux.

- Les hôpitaux où l'on recueille les malades indigènes. Ces institutions, dont l'hôpital Charles Camsell d'Edmonton est le mieux outillé et le plus considérable, sont toutes situées dans les provinces. Elles servent:

  a) de centre d'accueil pour les cas difficiles chez les Indiens et les Esquimaux.

  b) d'hôpital général pour les Indiens du voisinage.

  c) de centre de réception pour les malades indigènes remis d'une maladie grave mais qui ne sont pas encore assez forts pour être renvoyés dans leur milieu trop rude.

Des soins médicaux et dentaires sont fournis à tous les Indiens des provinces ainsi qu'aux Indiens, Esquimaux et autres habitants des Territoires. Bien que la population indigène s'attende à un service gratuit, on tente de percevoir une modeste contribution de ceux qui sont en mesure de la fournir.

Les Services de santé des Indiens et du Nord dont le personnel est au nombre de 2,568 administrent dix-huit hôpitaux* d'une capacité totale de 1,882 lits dont environ une moitié est affectée aux tuberculeux et l'autre aux traitements généraux. En outre, il existe plusieurs petits centres de traitement médical, des infirmeries et des services sanitaires.

Trop souvent, les soins offerts dans les hôpitaux des Services de santé des Indiens et du Nord ne peuvent se comparer au point de vue qualité à ceux des hôpitaux publics de la même région. Les locaux sont généralement vétustes et mal équipés et le personnel insuffisant. De toute évidence, le ministère a du mal à recruter de bons employés, surtout aux échelons inférieurs.

Des 117 médecins recrutés par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social au cours des cinq dernières années, 47 p. 100 sont diplômés de facultés étrangères. Un bon nombre d'entre eux n'ont pas subi les examens canadiens et sont donc encore exclus de la pratique privée. L'âge moyen des médecins canadiens recrutés au cours de cette même période est de quarante ans. La plupart d'entre eux ont abandonné la pratique privée. Le ministère est toujours à court de médecins, mais il ne réussit guère à attirer les jeunes Canadiens, en raison de l'éloignement des postes, de la piètre condition des hôpitaux et des faibles possibilités d'avancement.

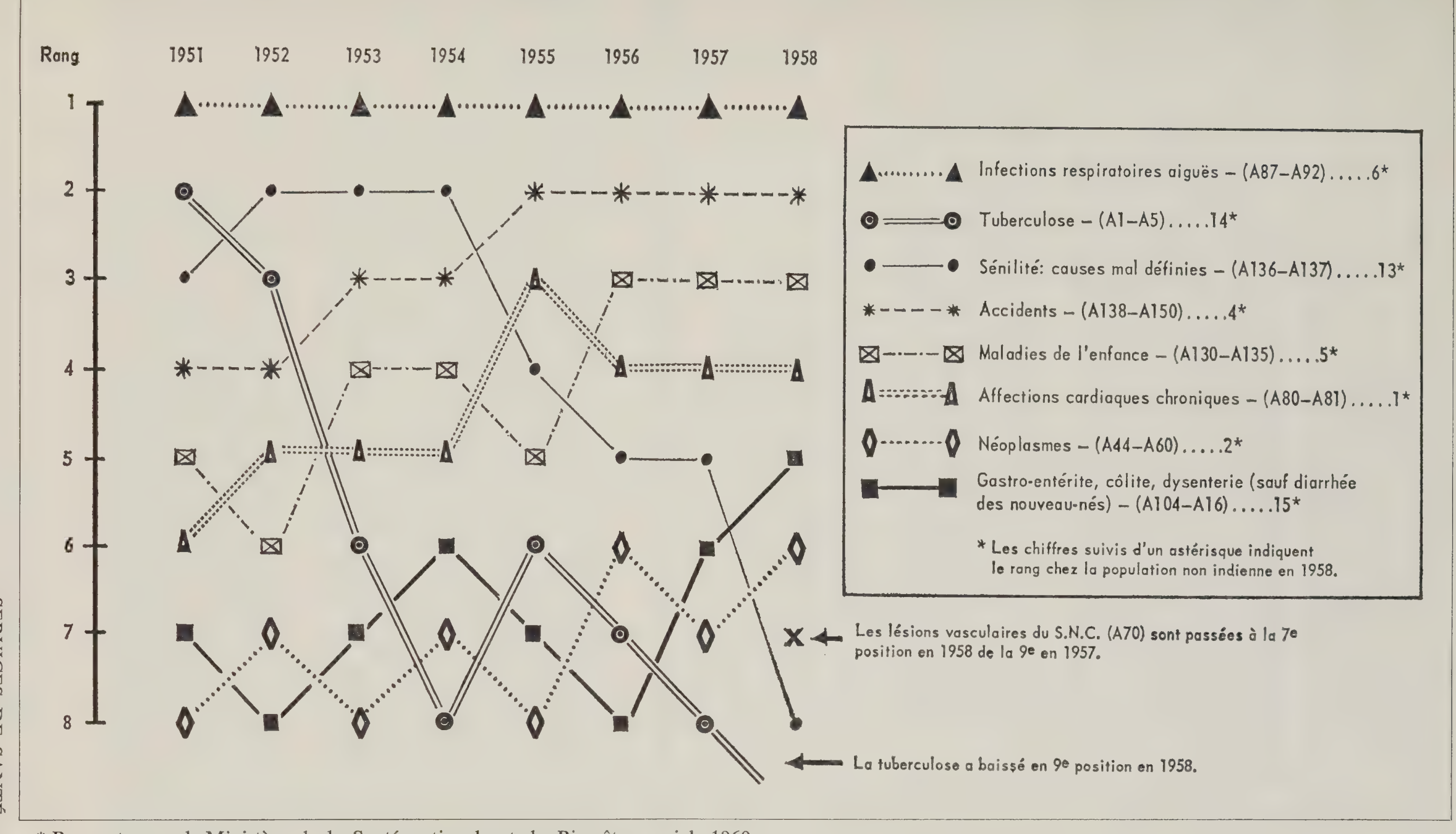
Rien ne laisse supposer que le grand nombre d'Indiens qui comptent sur les services publics ordinaires reçoivent des soins inférieurs à ceux qui leur sont fournis par les Services de santé des Indiens et du Nord. L'hospitalisation subventionnée au profit du grand public facilite aussi aux indigènes l'accès aux hôpitaux. Le paiement d'une cotisation d'assurance, même lorsqu'elle retombe sur le gouvernement fédéral, est un moyen peu coûteux de fournir des soins hospitaliers. Grâce aux divers régimes d'assurance-santé, il est relativement facile pour le gouvernement d'assurer des soins médicaux, ou pour l'Indien lui-même de prendre les dispositions nécessaires pour les obtenir.

La tuberculose a longtemps été une des principales causes de maladie et de mortalité chez les indigènes, et un grand nombre des services actuels sont issus de la nécessité de combattre cette affection. Toutefois, depuis 1937, le taux annuel de mortalité par la tuberculose a baissé de 2,000 à 40 par 100,000 habitants; de 1951 à 1958, la tuberculose, en tant que cause de mortalité chez les Indiens, a passé du deuxième au neuvième rang (*voir* graphiques 1 et 2). Comparativement à un taux de mortalité de 5.5 par 100,000 pour l'ensemble de la population en 1959, la situation reste grave, mais, en

---

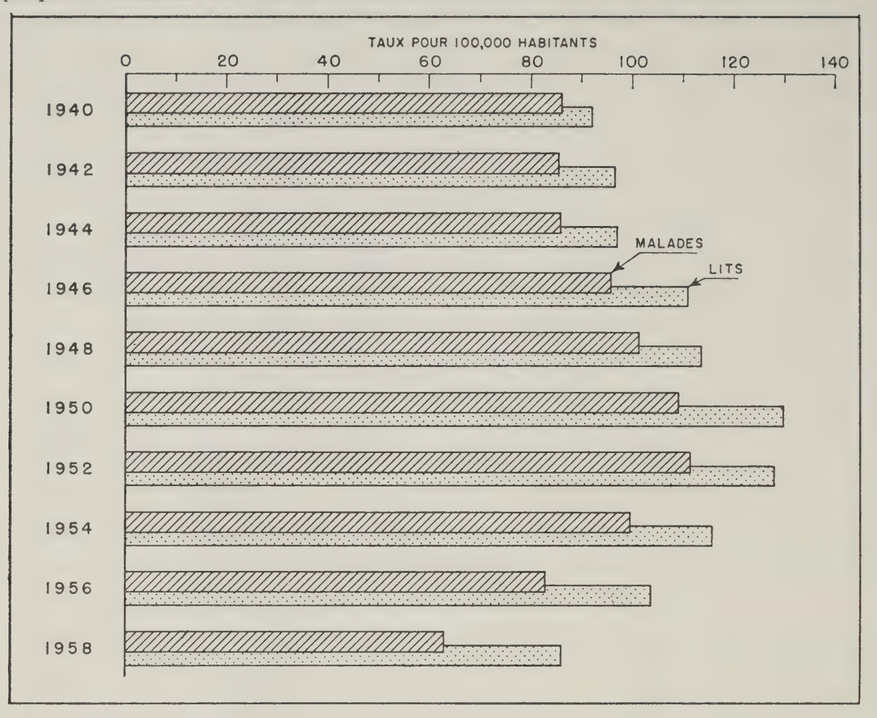
*L'hôpital Assiniboine à Brandon (227 lits) et le *Clearwater Lake Hospital* à Le Pas (155 lits) sont administrés pour les Services de santé des Indiens et du Nord par le *Sanatorium Board* du Manitoba. La cession au Manitoba des droits de propriété de l'hôpital Assiniboine est en cours de négociation.

Graphique 1—QUELQUES CAUSES DE MORTALITÉ CHEZ LES INDIENS, PAR ORDRE D'IMPORTANCE, 1951-1958*



* Rapport annuel, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 1960.

Graphique 2—MALADES DANS LES SANATORIUMS POUR TUBERCULEUX ET CAPACITÉ EN LITS *



* *Annuaire du Canada,* 1960.

tant que problème particulier aux indigènes, la tuberculose n'est plus d'importance critique.

La Direction des affaires indiennes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration préconise vigoureusement l'intégration des Indiens à l'ensemble de la population, surtout en ce qui concerne l'éducation des enfants. Dans plusieurs parties du Canada, il a été suffisamment démontré que les services de santé pouvaient être intégrés avec succès. Certaines provinces n'ont jamais eu de services spéciaux pour les Indiens. De toute évidence il serait donc très avantageux que les Indiens se servent des services publics usuels. La solution semble pratique et économique, et elle assurerait la qualité des soins.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a pour principe bien défini de transmettre aux provinces la responsabilité des traitements médicaux prodigués aux Indiens, mais les choses vont trop lentement et il importe d'adopter des mesures plus vigoureuses pour réaliser ce programme. La baisse du taux de tuberculose laisse espérer que tous les tuberculeux indiens pourront d'ici quelques années être traités dans les sanatoriums provinciaux. Ce n'est évidemment pas tout de suite que les collectivités locales pourront

assumer la responsabilité des services hospitaliers dans les régions éloignées et non organisées, mais des mesures devraient être prises sans tarder pour mettre fin au chevauchement de ces services dans les régions plus peuplées.

Les hôpitaux qui servent de centres d'accueil (Charles Camsell en Alberta et Coqualeetza en Colombie-Britannique, entre autres) présentent un problème plus complexe. Les excellents soins que l'hôpital Charles Camsell à donné aux indigènes malades lui ont valu une réputation enviable. Il ne traite que les Indiens et les Esquimaux, ce qui facilite l'acceptation, par ces gens timides, d'une hospitalisation qui peut être longue dans un cas de tuberculose, alors qu'elle leur répugnerait dans un milieu comptant surtout des blancs. Cependant, la ségrégation devient de moins en moins nécessaire. Les Indiens du sud de l'Alberta sont traités dans un sanatorium intégré, et aucun problème grave n'y est survenu.

Tout semble indiquer que ces hôpitaux perdent leur utilité. Les 480 lits de l'hôpital Camsell, continuellement occupés il y a deux ans encore, n'ont servi que 75 p. 100 du temps en 1960. A l'hôpital Coqualeetza, les lits sont moins occupés, et les séjours se prolongent, ce qui indique une diminution des demandes d'admission. Les frais d'administration de ces hôpitaux sont élevés, car ne pouvant obtenir les services d'internes et de médecins résidents, ils doivent recourir à des médecins à plein temps pour exécuter le travail normalement assigné à ce personnel. La haute qualité des soins professionnels que dispense l'hôpital Camsell dépend surtout de ses relations universitaires. Le haut personnel enseignant de l'hôpital universitaire d'Edmonton donne des consultations et s'intéresse aux cas difficiles; ceci malgré la distance de plusieurs milles qui sépare les deux hôpitaux.

Malheureusement, le ministère n'a pas l'intention d'abandonner ces hôpitaux d'accueil. De fait, il se propose de reconstruire immédiatement l'hôpital Camsell sur son emplacement actuel, au coût de plus de sept millions de dollars, et il étudie un programme d'expansion pour l'hôpital Coqualeetza. Les raisons apportées à l'appui de ces projets n'ont pas convaincu vos commissaires. Les deux tiers des malades traités actuellement à l'hôpital Camsell sont des tuberculeux. La plupart pourraient être traités dans les lits inoccupés des sanatoriums provinciaux. Les tuberculeux des Territoires pourraient être traités dans les hôpitaux locaux ou envoyés dans les sanatoriums des provinces voisines.

A l'exclusion des cas de tuberculose, l'hôpital Camsell compte actuellement environ 120 malades, qui pourraient être traités à l'hôpital universitaire d'Edmonton, ou dans les autres hôpitaux de la région. S'il était jugé désirable de prolonger davantage la ségrégation des Indiens et des Esquimaux, il vaudrait mieux songer à ajouter une annexe d'une centaine de lits à l'hôpital

universitaire d'Edmonton, ce qui permettrait au personnel de cette institution de fournir ses services professionnels dans de meilleures conditions qu'à l'heure actuelle. Ainsi, plusieurs des quinze membres permanents du personnel pourraient être remplacés, à moins de frais, par des internes et des médecins résidents. Ces économies financières et les normes de traitements mises à part, la construction d'un grand hôpital à l'usage exclusif des indigènes ne cadre pas avec le programme d'intégration que poursuit énergiquement la Direction des affaires indiennes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, et qu'approuve avec un peu moins d'enthousiasme le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Les progrès, déjà trop lents, vers une pleine intégration des services de santé, seraient fatalement compromis pour de longues années par l'affectation de fortes immobilisations à l'aménagement de nouveaux hôpitaux séparés.

La réduction de la maladie chez les indigènes est attribuable en grande partie à l'éducation que les infirmières hygiénistes se sont efforcées de leur inculquer. Sous aucun prétexte ne faut-il restreindre ce genre de services. Cependant, il semble que les services d'infirmières hygiénistes pourraient être confiés aux infirmières des provinces. Souvent, le personnel infirmier provincial est situé dans des villes voisines de réserves; il pourrait s'occuper des Indiens de façon plus économique qu'en vertu des ententes conclues. Cette solution ne s'appliquerait pas aux territoires ni aux régions isolées où le développement de ces services serait au contraire justifié.

Nous recommandons donc:

1 Que soit élaboré un programme positif visant à transférer plus rapidement la responsabilité pour la santé des Indiens aux services locaux dans les régions peuplées des provinces.

2 Que les soins médicaux et dentaires soient donnés, si possible, par des médecins et dentistes pratiquant à leur compte (le gouvernement fédéral assumant, au besoin, les cotisations aux plans médicaux).

3 Que les hôpitaux d'accueil, Charles Camsell à Edmonton et Coqualeetza à Sardis (C.-B.), ne soient ni reconstruits, ni agrandis.

MILITAIRES

Autrefois, chacune des trois armes possédait ses propres services médicaux. En 1958, on a décrété l'intégration des trois services et la formation des Ser-

vices médicaux des forces canadiennes. Ce groupement compte un personnel de plus de 4,700 employés, et l'on estime que, frais de construction mis à part, l'exploitation coûtera plus de 35 millions de dollars en 1962-1963. Outre un grand nombre d'infirmeries, il gère onze hôpitaux comprenant 1,205 lits. Certains problèmes ont retardé la réalisation complète du programme d'intégration. Le rapport sur le ministère de la Défense nationale traite plus longuement de cette question.

Dans le domaine des soins médicaux, il existe certaines exigences spéciales auxquelles les forces armées doivent répondre à même leurs propres ressources. Outre les secours accordés aux blessés en temps de guerre, des dispositions doivent être prises à l'intention des militaires en caserne, à bord des bâtiments ou servant dans les régions isolées. En principe, les forces armées doivent conserver leurs infirmeries et leurs postes pour malades ainsi qu'un personnel médical: médecins, infirmières et spécialistes.

Cependant, au Canada, en temps de paix, les forces armées n'ont nullement besoin d'avoir leurs propres hôpitaux pour le traitement des maladies graves. Les conditions actuelles de la guerre nucléaire rendent désuète la notion traditionnelle selon laquelle on pouvait justifier l'établissement d'hôpitaux pour les blessés de guerre. On peut prétendre que les médecins des forces armées doivent exercer leur profession dans leurs propres hôpitaux, afin d'acquérir un degré de compétence professionnelle approprié et de maintenir l'esprit de corps en général. Bien que cette affirmation puisse avoir quelque valeur, vos commissaires ne croient pas qu'il faille en conclure que les militaires qui ont besoin d'être hospitalisés, en temps de paix, ne doivent pas être acheminés vers les institutions civiles.

A l'heure actuelle, un certain nombre d'hôpitaux pour le traitement des maladies graves sont administrés par les forces armées, à l'intention des militaires, dans des régions qui possèdent déjà des hôpitaux publics bien équipés. Nous l'avons déjà dit, on songe à construire à Victoria (C.-B.) de nouveaux aménagements destinés aux militaires.

Les plans d'assurance-hospitalisation provinciaux donnent aux militaires un droit d'hospitalisation dans la province où ils se trouvent, et les commissaires estiment qu'il faudrait utiliser les institutions civiles, plutôt que de créer des institutions spéciales. Cette conclusion découle non seulement d'un examen des frais et de la qualité des soins médicaux, mais de la conviction qu'établir un réseau d'hôpitaux militaires à travers le Canada c'est augmenter inutilement les responsabilités militaires sans aucun avantage sérieux en contrepartie.

Nous recommandons donc: 1 Que l'hospitalisation des militaires au Canada soit graduellement confiée aux hôpitaux

civils; qu'aucun nouvel hôpital militaire ne soit construit, et que les établissements actuels ne soient ni remplacés ni agrandis.

2 Que soit exercée une surveillance vigilante afin d'éviter que les salles de malades et les infirmeries ne deviennent des centres de traitement plus élaborés dans les régions où existent des hôpitaux publics.

3 Que de 100 à 125 lits soient réservés aux services médicaux des forces canadiennes à l'hôpital des anciens combattants de Victoria, en attendant l'intégration complète des besoins militaires et civils et que l'hôpital de la Marine royale canadienne à Naden soit fermé.

S'il ne fait pas de doute que la formation des spécialistes des forces armées dans les domaines reconnus de la médecine clinique est satisfaisante, il semble, toutefois, que l'on n'accorde pas une importance suffisante à la médecine relative à l'aviation. Dans la Marine royale canadienne, il faudrait connaître davantage les effets de la navigation sous-marine. Les services armés pourraient s'intéresser encore plus aux aspects médicaux des milieux anormaux, dont l'importance augmente constamment. Il importe qu'un nombre suffisant de médecins militaires reçoivent la formation nécessaire pour résoudre les problèmes qui en résultent.

Depuis plusieurs années, des subventions sont accordées aux étudiants en médecine pour les engager à s'enrôler dans les forces armées. Le programme actuel leur accorde une bourse de quatre ans (trois années d'études médicales et une année d'internat). Un étudiant marié peut obtenir un montant total de $16,386 durant une période de 45 mois, mais en retour il doit servir trois ans dans l'armée avec le grade de capitaine. Ces subventions sont sans doute généreuses, mais ce régime serait peut-être plus efficace s'il couvrait quatre années d'études médicales après l'année d'internat, pendant laquelle l'étudiant peut jusqu'à un certain point se financer par d'autres moyens. En outre, ce programme ne s'appliquant qu'à compter de la deuxième année du cours de médecine, il n'est souvent connu que de ceux qui ont déjà entrepris leurs études médicales et qui ont probablement prévu le financement de leurs études. Par contre, si on octroyait la bourse dès la première année, certains étudiants, écartés de cette profession pour des raisons pécuniaires, pourraient s'orienter vers la médecine.

Le personnel médical auxiliaire des forces armées reçoit sa formation dans des écoles qu'administre chaque service séparément. L'intégration des cours n'a guère avancé. Il y aurait lieu d'intégrer, sans plus tarder, la formation de tout le personnel médical auxiliaire.

Les trois services appliquent des normes physiques différentes lors du recrutement. Les normes physiques doivent être différentes pour les catégories spécialisées (le personnel de l'Air doit posséder des qualités physiques supérieures), mais pour les métiers communs aux trois services, les normes devraient assurément être identiques. Ce principe est essentiel au bon fonctionnement du recrutement commun pour les trois services.

AUTRES GROUPES

Détenus des pénitenciers fédéraux

Il existe cinq pénitenciers fédéraux dont la capacité globale de «sécurité maximum» est de 4,365 détenus. Ces pénitenciers possèdent également des ailes de sécurité moins rigoureuse qui peuvent loger un nombre presque égal de détenus. Chaque pénitencier a son service hospitalier qui comporte ordinairement des bureaux pour les médecins, des salles pour l'examen des malades, ainsi que des cellules spéciales. En général, ces aménagements sont suffisants, mais au pénitencier de Kingston, l'hôpital de trente-cinq lits construit en 1850 est encore utilisé, quoiqu'il ait été condamné en 1938 par la Commission royale d'enquête sur le service pénitentiaire au Canada.

Le ministère possède un unique lien médical avec ses pénitenciers en la personne de son directeur des services médicaux des pénitenciers qui, de ce fait, doit fréquemment s'absenter de son bureau à Ottawa. A quelques exceptions près, les médecins et les psychiatres des pénitenciers fournissent leurs services à temps partiel. Les psychologues ne sont pas rattachés au groupe médical; ils collaborent avec le service de la classification à l'établissement des dossiers des détenus.

Lorsqu'il s'agit de maladies graves, seuls les cas médicaux sont traités dans les hôpitaux des pénitenciers. Les cas chirurgicaux sont transférés à l'hôpital des anciens combattants le plus rapproché, ou à un hôpital général de la localité. Ce procédé est coûteux, puisqu'il faut assurer la garde du prisonnier.

Dans les pénitenciers, la médecine psychosomatique ou psychiatrique prend beaucoup d'importance. Les cas psychiatriques sont nombreux, mais actuellement on se contente d'aider le prisonnier à vivre au pénitencier sans poser trop de problèmes à l'administration. On ne s'intéresse guère à orienter l'attitude du prisonnier en vue de sa libération.

L'expansion des services psychiatriques aux détenus des pénitenciers fédé-

raux pose bien des problèmes. La plupart de ces prisonniers ont déjà fait un séjour dans une prison provinciale, et souvent même dans une institution de réforme pour la jeunesse, et il semblerait préférable de leur fournir des traitements psychiatriques lors de ces stades antérieurs. Cependant, il existe un service psychiatrique important dans certaines villes telles que Toronto et Montréal, qui fait défaut malheureusement dans certaines autres. Il s'agit des cliniques de médecine légale chargée de conseiller le tribunal. Dans les centres où elles existent, ces cliniques dépendent ordinairement de la collaboration entre l'université et le ministère de la Justice. Les cas difficiles devant les tribunaux sont étudiés attentivement pendant une période allant de dix jours à un mois et un plan de réforme est fondé sur le résultat de ces études.

L'emploi dans les pénitenciers d'un personnel médical professionnel à temps partiel semble justifié. Les problèmes qui se posent dans ces institutions sont hautement spécialisés et, en général, de nature restreinte. Il ne plairait guère à des médecins de travailler à plein temps en pareil milieu, et leur rendement ne justifierait pas la création de tels postes.

Marins

La partie 5 de la *Loi sur la marine marchande du Canada,* loi antérieure à la Confédération, prévoit des prestations d'ordre médical, chirurgical et hospitalier aux équipages des navires étrangers. Au cours des années, ces avantages ont été accordés à d'autres groupes: tout d'abord aux pêcheurs étrangers qui arrivent dans des ports canadiens; ensuite, aux équipages de vaisseaux canadiens qui font escale dans des ports étrangers; et, enfin, aux pêcheurs canadiens. Moyennant un droit minime, calculé sur la jauge du navire, le bureau local des douanes certifie que l'équipage de tel vaisseau a droit à ces prestations. Le Service de la quarantaine et les Services de santé des immigrants et des marins, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social fournissent certains services dans les cliniques du ministère et dans des hôpitaux publics, aux frais du gouvernement fédéral.

Cette loi ne s'applique qu'aux côtes orientales et occidentales du Canada, et à la baie d'Hudson. A l'Est, son application s'étend jusqu'à Montréal, mais dans l'Ouest, elle s'arrête aux ports côtiers de la Colombie-Britannique. Avec le prolongement de la Voie maritime du Saint-Laurent, à l'intérieur de la province d'Ontario, ces dispositions semblent quelque peu illogiques.

Il y a lieu de croire que l'application de cette loi prête à des abus considérables, surtout de la part des pêcheurs et des remorqueurs canadiens. En effet, les membres de leur équipage n'étant pas inscrits individuellement, peuvent sans grand danger de détection obtenir des prestations pour des personnes qui ne sont pas de l'équipage.

Les frais de ces services s'élèvent à environ $800,000 par an, dont moins de 50 p. 100 proviennent des cotisations prélevées selon le jaugeage (*voir* tableau 6). Dans le cas des pêcheurs canadiens, dont les bateaux de dimensions relativement minimes n'acquittent qu'une contribution symbolique, le montant versé est vingt-cinq fois supérieur au montant perçu.

Compte tenu de la récente prolongation de la Voie maritime, qui pourrait entraîner l'extension de ce service, et compte tenu des régimes d'hospitalisation subventionnés par le gouvernement fédéral, dont tous les Canadiens peuvent maintenant bénéficier, vos commissaires sont d'avis que ledit service devrait cesser.

Nous recommandons donc: Que soit abrogée la partie 5 de la *Loi sur la marine marchande du Canada.*

Tableau 6—SERVICES DE SANTÉ DES MARINS[1]—REVENUS, FRAIS ET DÉFICITS RÉPARTIS PAR CATÉGORIE DE NAVIRES

Année civile 1960

Catégorie de navires	*Revenus*	*Frais*	*Déficit*	*Déficit exprimé en pourcentage des revenus*
	$	$	$	
Hauturiers	460,065.27	509,052.64	48,987.37	10
Caboteurs	4,522.32	8,828.10	4,305.78	95
Pêche	14,374.56	314,399.80	300,025.24	2,087
Autres frais non répartis	—	14,544.91	14,544.91	—
TOTAL	478,962.15	846,825.45	367,863.30	76
Gouvernementaux (non cotisants)				
Arrêté C.P. 1955-4/483 C. du T. 484135, jusqu'au 31 juillet 1960[2]	—	45,870.85	—	—

[1]Rapport annuel, Santé nationale et Bien-être social, 1961—Services de santé aux marins.

[2]Le 31 juillet 1960, l'arrêté ministériel C.P. 1955-4/483, qui stipulait pour les équipages des navires du gouvernement des traitements gratuits identiques à ceux fournis aux équipages de navires cotisants, a été abrogé et les dispositions relatives aux traitements sont devenues la responsabilité du ministère employeur. En conséquence, la dépense totale de $86,221.07 en 1959 est tombée à $45,870.85 en 1960. Les marins admissibles sur 200 bâtiments du gouvernement étaient au nombre de 2,076.

Population des Territoires

Les collectivités des Territoires ne sont pas encore en mesure de fournir elles-mêmes un service médical suffisant à la population. Pendant de longues années encore, le gouvernement fédéral devra construire des hôpitaux dans ces régions. Au cours des dix-huit derniers mois, deux nouveaux hôpitaux ont été ouverts à Whitehorse et à Inuvik, ce qui constitue une amélioration, car la situation laissait à désirer. Le projet de rénovation des hôpitaux du district de Mackenzie devrait être réalisé sans tarder. A mesure que les agglomérations urbaines se développeront, il faudra transférer l'administration des hôpitaux fédéraux aux autorités locales.

L'hôpital de Fort-Churchill que gère actuellement le ministère de la Défense nationale mais qui sert une partie des Territoires est insuffisant et mal conçu. Un grand nombre des malades sont indiens, et l'installation de conduites d'eau et d'égouts convenables contribuerait beaucoup à l'amélioration de l'hygiène. Un nouvel hôpital devrait être construit, de préférence par le gouvernement provincial, avec une subvention appropriée du gouvernement fédéral.

3

AMÉLIORATION DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Les programmes d'amélioration de la santé publique sont administrés par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. L'article 5 de la loi qui crée ce ministère lui attribue la responsabilité générale de toutes les questions «. . . qui visent le progrès ou la sauvegarde de la santé, la sécurité sociale et le bien-être social de la population du Canada, et qui ressortissent au Parlement du Canada . . .». Les responsabilités particulières y sont ensuite précisées. Cependant, depuis sa promulgation en 1919, la loi fédérale a reconnu les droits des provinces et elle déclare que «rien dans la présente loi, non plus que dans ses règlements d'exécution, n'autorise le Ministre ou un fonctionnaire du ministère à exercer quelque juridiction ou contrôle sur un bureau de santé provincial ou municipal ou quelque autre administration sanitaire fonctionnant sous le régime des lois d'une province».

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social compte deux sous-ministres; l'un à la Direction générale de la santé, et l'autre à la Direction du bien-être social. Ils dirigent ensemble sept divisions administratives et techniques qui fournissent des services communs aux deux directions. En 1961-1962, un maximum de 5,300 postes avait été autorisé, dont 3,900 à la Direction de la santé, 1,030 à celle du bien-être, et 370 aux divisions administratives et techniques centrales.

Jusqu'à l'automne de 1961, la Direction générale de la santé se composait de quatre services ou directions dont les chefs relevaient du sous-ministre de la Santé nationale et du Bien-être social (Santé): les Services d'hygiène; les Services de santé des Indiens et du Nord; les Services de consultation mé-

dicale, de diagnostic et de traitement, et la Direction des aliments et drogues. Le deuxième et le troisième service sont en voie de fusionnement et ne formeront qu'un seul organisme: les «Services de santé».

DIRECTION DES SERVICES D'HYGIÈNE

La Direction des services d'hygiène comporte 493 postes classifiés, tous à Ottawa, à l'exception de 36 postes du Service du génie sanitaire. Avec 34 médecins, les Services d'hygiène assurent l'administration des programmes de l'hygiène du milieu, des subventions fédérales à l'hygiène, de l'assurance-santé, de la recherche, et des problèmes internationaux du Canada touchant la santé. Il existe quatorze divisions de consultants et de spécialistes dont neuf dotées d'un effectif restreint jouent surtout un rôle consultatif. Ce sont l'infirmière consultante en chef et les divisions de l'hygiène maternelle et infantile, des plans d'hôpitaux, de la réadaptation médicale, de l'hygiène mentale, de l'hygiène dentaire, de la lutte contre la cécité, de l'épidémiologie et de la nutrition. Les cinq autres divisions sont les suivantes: hygiène professionnelle, protection contre les radiations, génie sanitaire, laboratoire d'hygiène et services de santé d'urgence. Un programme spécial de santé, dont s'occupe la Direction des services de santé, a pour but de répondre aux besoins des employés de l'État. Dans leur rapport intitulé *La gestion du personnel,* vos commissaires étudient en détail le Service de santé des fonctionnaires fédéraux. Les commentaires contenus dans le présent rapport se limitent aux services de cette Direction qui présentaient certains problèmes.

SUBVENTIONS FÉDÉRALES À L'HYGIÈNE

L'Administration des subventions fédérales à l'hygiène coordonne l'élaboration des programmes de subventions, examine les demandes et dresse le bilan des versements. Au cours de l'année financière 1960-1961, les neuf subventions fédérales ont atteint près de 48 millions de dollars. Le programme de subventions à l'hygiène s'est révélé fécond, mais les détails exigés des institutions récipiendaires et des gouvernements provinciaux sont excessifs. Il faudrait les reviser conjointement et les simplifier. Il faudrait également étudier l'opportunité de consolider ce programme pour permettre une planification à plus longue échéance.

Nous recommandons donc: Que le régime actuel de comptabilité et de renseignements pour les subventions à l'hygiène soit revu et simplifié et que soit étudiée l'opportunité d'établir les programmes de subventions à l'hygiène sur une base de plusieurs années.

HYGIÈNE DU MILIEU

Il existe trois programmes relatifs à l'hygiène du milieu; ils portent sur la protection contre les radiations, sur l'hygiène professionnelle et sur le génie sanitaire. Chacun est exécuté par une division distincte. Un médecin principal remplit la fonction de premier conseiller auprès du directeur des services d'hygiène pour ces trois programmes.

La Division de l'hygiène professionnelle s'est développée rapidement, stimulée par l'expansion des sociétés de la Couronne, où les questions d'hygiène professionnelle ont été jugées du ressort du gouvernement fédéral; dans le secteur industriel, en général, l'hygiène professionnelle relève des provinces. La Division fournit des conseils et une aide technique aux gouvernements et à l'industrie, et elle se livre à la recherche. Un laboratoire central, comptant 50 employés, s'acquitte de trois fonctions principales: l'étude des substances toxiques qui se rencontrent dans les établissements industriels au Canada; le prélèvement d'échantillons d'air afin d'y dépister les substances toxiques; et des travaux de recherche sur les substances dont les effets sur les êtres humains restent encore inconnus. Ces travaux se rapportent étroitement à la protection contre la radiation et au génie sanitaire.

La Division de la protection contre les radiations, dont l'effectif est fixé à 61 employés, effectue un travail parallèle sur les dangers de la radiation. En vertu d'un accord avec les Nations Unies, la Division mesure la radio-activité d'échantillons de pluie et de terre en provenance de divers pays étrangers.

A plusieurs égards, la Division du génie sanitaire est unique parmi les autres divisions de la Direction des services d'hygiène. Elle n'a pas pour fonction essentielle d'aider les provinces, et la plus grande partie de son activité tombe sous deux rubriques principales: l'application de certaines lois et arrêtés de réglementation, et la communication de conseils d'ordre technique aux autres services du gouvernement fédéral. La fonction de réglementation de cette direction porte surtout sur:

- La réglementation des conditions d'hygiène et de santé relatives aux travaux publics entrepris par le gouvernement fédéral.
- La réglementation des conditions d'hygiène sur les propriétés des chemins de fer et sur les navires d'immatriculation canadienne, particulièrement celles qui touchent à la santé des employés et des passagers.
- La réglementation, du point de vue hygiène, des approvisionnements d'eau et de glace dans les transports en commun.
- L'application des règlements établis par la Commission mixte internationale concernant les eaux limitrophes, «dans la mesure où ils concernent la santé publique».

- L'application des règlements relatifs à l'innocuité ou à la toxicité des mollusques, en collaboration avec le laboratoire d'hygiène et le ministère des Pêcheries.
- L'inspection et l'analyse des approvisionnements d'eau dans les conserveries de poisson, en collaboration avec le ministère des Pêcheries.

La Division estime que la moitié de son personnel est engagée dans ces services d'inspection et de réglementation. Le reste du personnel s'occupe d'études de génie sanitaire, dispense des conseils et élabore des projets, avant tout pour les autres services de l'État mais aussi pour les petites provinces.

La fonction de réglementation de cette Division, pressante autrefois, semble aujourd'hui bien moins nécessaire. Les provinces ont établi leurs propres services de génie sanitaire. Il est superflu de maintenir des services fédéraux distincts dans les provinces qui possèdent des services bien organisés. Ainsi, le lait et l'eau destinés aux transporteurs publics, déjà vérifiés par les ministères de santé des provinces, le sont de nouveau par cette Division. La plupart des ministères de santé des provinces ont laissé entendre qu'ils assumeraient volontiers ce service.

Les services que rendent les trois divisions de l'hygiène du milieu seront de moins en moins nécessaires à mesure que les services des ministères provinciaux et des Territoires se développeront, et il faudra veiller de près à ce que les laboratoires et les autres organismes qui rendent ces services ne continuent pas de s'accroître et d'assumer de nouvelles fonctions. Les laboratoires actifs dotés d'un bon personnel ont une tendance naturelle à étendre leurs travaux de recherche à mesure que leurs fonctions statutaires diminuent. Afin de limiter leur expansion, il faudra confier à des experts indépendants le contrôle de ces travaux de recherche.

En résumé, les trois Divisions de l'hygiène professionnelle, de la protection contre les radiations et du génie sanitaire, qui toutes trois remplissent des fonctions semblables et fournissent des services aux provinces, pourraient fonctionner avec une plus grande efficacité si elles ne constituaient qu'une seule division de l'hygiène du milieu. La fonction principale de ces trois Divisions devrait consister à fournir des conseils et des services aux provinces et aux Territoires.

Nous recommandons donc:

1 La fusion en une seule division de l'hygiène du milieu, des trois divisions de l'hygiène professionnelle, de la protection contre les radiations et du génie sanitaire.

2 L'abandon aussi complet que possible aux provinces des fonctions de réglementation.

PROGRAMMES DE RÉADAPTATION

La Division de la lutte contre la cécité accomplit un travail excellent avec un personnel restreint. Elle se prononce sur l'admissibilité des candidats à l'allocation aux aveugles et administre un service de traitements à l'intention des personnes qui la reçoivent. L'organisation du service pourrait être simplifiée et la Division pourrait exercer une action plus efficace si elle était incorporée au Service de réadaptation médicale dont elle constitue un élément essentiel.

Le Service de réadaptation médicale est un service consultatif qui s'occupe également de déterminer le degré d'invalidité des personnes tombant sous le régime de la *Loi sur les invalides*. Son rôle principal consiste à examiner les demandes de prestations au titre de la subvention de réadaptation médicale. Le ministère du Travail, de son côté, est chargé de la coordination sur le plan fédéral d'un programme complet de réadaptation des civils, mais les coordonnateurs provinciaux appartiennent plus souvent aux ministères provinciaux de la Santé ou du Bien-être qu'aux ministères du Travail. Comme la réadaptation relève essentiellement du domaine de la santé jusqu'au stade de la formation professionnelle, la responsabilité de tous les aspects médicaux du programme pourrait être confiée à la Division de réadaptation médicale. On simplifierait ainsi les relations administratives avec les provinces.

Nous recommandons donc: Que tous les aspects du programme de réadaptation médicale soient coordonnés par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

AUTRES SERVICES CONSULTATIFS

Les fonctions du Laboratoire d'hygiène se divisent en trois catégories:

- Recherches en biochimie et en biologie sur les maladies des humains.
- Services techniques: centre fédéral de renseignements sur certains groupes de bactéries; production et distribution de solutions titrées et de réactifs de diagnostics; appréciation des méthodes employées dans les laboratoires d'hôpitaux.
- Surveillance de la qualité des drogues biologiques, conformément à la loi et aux règlements sur les aliments et drogues.

Le Laboratoire d'hygiène se compose de sept services: bactériologie, examens biologiques, recherches en biochimie, cliniques, zoonosologie, virus et administration. Ce laboratoire semble vouloir s'étendre encore, en dépit du fait

que les services de Santé provinciaux établissent des laboratoires de plus en plus efficaces. Cette tendance se manifeste par l'importance croissante des recherches pures entreprises par certains services du laboratoire. Plusieurs fonctions, telles l'analyse des drogues biologiques et l'inspection des manufactures, seraient plus convenablement remplies par la Direction des aliments et drogues.

La Division de la nutrition a pris beaucoup d'extension ces dernières années, et elle s'acquitte de plusieurs fonctions:

- Sondages sur la nutrition de groupes déterminés.
- Service de laboratoire spécialisé en analyses alimentaires, à l'intention des médecins et des services de santé provinciaux.
- Composition dans une cuisine d'essai de recettes pour la préparation de repas nombreux (pour les hôpitaux, par exemple).
- Distribution de publications éducatives et maintien d'un service de consultations à l'intention des provinces et des Territoires.

Ces services n'offrent qu'un intérêt limité à ceux qui devraient en bénéficier. Les relevés des dernières années sur l'alimentation n'ont fourni que de maigres résultats. Les services provinciaux ont formé des diététiciens qui savent mener leurs propres enquêtes sur les besoins particuliers de leurs territoires. Les médecins n'ont recours que rarement au laboratoire d'hygiène alimentaire; ils n'envoient que sept échantillons par mois en moyenne. Les travaux confiés au laboratoire proviennent surtout des relevés sur l'alimentation entrepris par le ministère. Les recettes composées à l'intention des hôpitaux ne semblent pas beaucoup utilisées. Ces recettes peuvent être obtenues à d'autres sources et, dans les provinces qui ont fait l'objet de relevés, on n'a trouvé aucun groupe qui faisait usage de ces recettes.

Les publications éducatives que fournit la Division sont utiles et on devrait continuer de les distribuer. Il conviendrait de fournir plus de renseignements sur l'hygiène alimentaire à l'intention de la population indigène.

Il faudrait également songer à abolir les services consultatifs destinés aux provinces. C'est seulement dans les Territoires du Nord canadien qu'ils conservent une certaine utilité. Dans l'ensemble, l'effectif actuel ne semble pas justifié et il conviendrait d'envisager la suppression de la Division et d'en confier les fonctions résiduelles à une autre Division, par exemple, la Division de l'hygiène maternelle et infantile.

Nous recommandons donc: 1 Que l'activité de la Division de la nutrition fasse l'objet d'un examen minutieux,

en vue de supprimer les services inutiles et de réduire le personnel.

2 Que les services qui seront retenus relèvent de la Division de l'hygiène maternelle et infantile.

Le Service des plans d'hôpitaux revise les plans de construction des nouveaux hôpitaux et, depuis 1948, avec l'avènement des subventions fédérales, elle a minutieusement étudié des plans d'hôpitaux d'une capacité globale de 83,000 lits. Le personnel est limité et presque rien n'a été fait pour favoriser l'éclosion de techniques spéciales dans l'élaboration d'installations hospitalières efficaces. La formation d'un groupe d'experts pour encourager l'amélioration des plans d'hôpitaux serait un précieux atout pour le Canada, car ceux qui assument la responsabilité de la construction de nouveaux hôpitaux manquent fréquemment de l'expérience nécessaire à la réalisation de structures complexes et fonctionnelles. L'établissement d'un tel service dans les meilleures conditions nécessiterait une entente entre les gouvernements intéressés, mais vos commissaires proposent l'abolition de la Division actuelle, à moins qu'elle ne soit transformée en un organisme utile à ces fins, initiative qui en exigerait l'expansion considérable.

Nous recommandons donc: Soit l'expansion de la Division des plans d'hôpitaux, afin qu'elle puisse fournir une orientation efficace dans tout le domaine de l'aménagement hospitalier, soit la suppression de cette Division.

Vos commissaires ont conservé une excellente impression générale de la façon dont les divisions de la Direction des services d'hygiène s'acquittent de leurs fonctions. Il existe toutefois certains dangers qu'il convient de signaler.

Quelle que soit la compétence d'un chef de division dans son propre domaine médical, il risque toujours, dès qu'il cesse d'exercer la médecine, d'éprouver de la difficulté à se tenir au courant des derniers progrès médicaux. Le recours aux services de conseillers à temps partiel pourrait obvier à cette déficience, mais le recrutement de candidats de premier ordre pour ce genre de travail reste difficile.

En l'occurrence, les comités consultatifs extérieurs au gouvernement se sont révélés de la plus grande utilité dans les quelques divisions où ils fonctionnent. Chaque division devrait avoir l'appui d'un comité consultatif qui réunirait un petit nombre de spécialistes éminents. Le comité se réunirait périodiquement avec le chef de division, afin de tirer le meilleur parti de toute idée ou initiative nouvelle.

En outre, lorsqu'un programme a été approuvé, il devient relativement facile d'obtenir le renouvellement des crédits. Il y a donc un danger que les travaux se perpétuent, quand même leur utilité aurait disparu. Chaque comité consultatif devrait être chargé de formuler une appréciation du travail de la division qui le concerne.

Nous recommandons donc: Que chaque division de la Direction des services d'hygiène soit assistée d'un comité consultatif composé d'un petit nombre de conseillers éminents choisis en dehors de la fonction publique qui se réunirait régulièrement pour:

a) Tenir à jour et accroître les connaissances de la Division.

b) Étudier les programmes courants en accordant une attention particulière à leur utilité.

Enfin, deux autres modifications de l'organisation de la Direction des services d'hygiène sont à recommander. Il y aurait lieu de nommer un directeur adjoint, qui puisse tout d'abord partager les lourdes charges administratives du directeur et, en outre, aider à juger des programmes des services consultatifs. Il y aurait lieu aussi de nommer un directeur adjoint au service des subventions nationales à l'hygiène et de l'assurance-hospitalisation à cause de l'importance de ces services. Il serait chargé d'encourager l'application des programmes et des directives préconisés par la Direction ainsi que de la coordination de certains aspects de programmes en cours.

PROGRAMMES HOSPITALIERS

Une précieuse collaboration s'est établie ces dernières années entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, non seulement dans le domaine de l'hygiène publique en général mais également dans celui de la construction hospitalière et de la réalisation d'initiatives destinées à rendre les traitements hospitaliers accessibles à presque toute la population, grâce à un système de partage des charges financières.

Cette collaboration intéresse le Conseil national de la santé, dont la principale fonction est d'assurer la liaison, au niveau des sous-ministres, entre le service fédéral de la santé et les services provinciaux. Le Conseil se compose d'un président en la personne du sous-ministre de la Santé nationale, des chefs des services provinciaux de santé, d'un conseiller scientifique et de représentants du travail, de l'agriculture et d'associations féminines urbaines et

rurales. Le Conseil est un instrument efficace pour faciliter l'échange de vues sur les programmes fédéraux d'hygiène, et en particulier sur les initiatives de la Direction des services d'hygiène qui intéressent plus directement les provinces, ainsi que pour la coordination des programmes provinciaux d'hygiène. Il faut noter que le Conseil, en raison de sa constitution, s'intéresse principalement aux questions d'ordre administratif et que l'orientation générale des programmes relève des ministres des gouvernements fédéral et provinciaux.

L'entente fédérale-provinciale sur le financement de la construction des hôpitaux et de leur exploitation subséquente repose sur un partage des frais qui varient d'une province à l'autre. L'apport du gouvernement fédéral s'est élevé à $287 millions en 1961. Les provinces décident en grande partie du genre de construction et de la catégorie de services qui recevront les subventions de l'État. Lorsqu'une province donne son appui à tel ou tel service, le gouvernement fédéral s'engage pour sa part, mais si la province refuse de payer une part pour tel ou tel autre service, ce service est exclu du plan d'hospitalisation de la province.

L'un des résultats est un manque d'uniformité entre les provinces en ce qui concerne les frais de diagnostic des cliniques externes. Les provinces qui refusent d'incorporer ces frais dans leur plan d'hospitalisation le font par mesure d'économie, mais il peut en résulter pour elles des frais égaux ou supérieurs, soit en immobilisations, soit en frais d'exploitation, par suite des demandes d'hospitalisation provenant de malades qui s'inscrivent sans nécessité afin de recevoir un diagnostic gratuit. Dans cette perspective, il est peut-être intéressant de signaler que vos commissaires ont appris de bonne source que l'utilisation des lits d'hôpitaux est de 50 p. 100 plus élevée au Canada qu'aux États-Unis et environ quatre fois celui du Royaume-Uni.

Une seconde question d'importance financière pour le gouvernement fédéral, que les ententes laissent à la discrétion des provinces, concerne le genre des nouvelles constructions hospitalières. Devant l'absence de planification uniforme, vos commissaires estiment que les ententes actuelles entraînent un gaspillage des fonds publics. Ces ententes encouragent la construction d'installations médiocres pour les cas graves plutôt que la construction d'aménagements susceptibles de répondre à des besoins particuliers: soins des cas chroniques et soins d'entretien, traitements généraux, enseignement et recherche.

Même si la responsabilité des hôpitaux relève constitutionnellement des provinces, il est incroyable que le gouvernement fédéral qui finance la moitié des dépenses ne soit pas autorisé, simplement pour garantir le bon emploi de ses fonds, à réclamer une planification plus efficace qui éliminerait le gaspillage qui résulte de la présente situation.

Une planification judicieuse dans ce domaine porterait non seulement sur le chevauchement d'installations coûteuses, mais également sur l'aménagement d'installations hospitalières et de traitements à différents niveaux de coût et de services, afin de rendre accessibles au public les services appropriés pour chaque catégorie de cas. A l'heure actuelle, on dépense des sommes énormes en construction d'hôpitaux destinés aux cas graves, mais il s'agit plutôt de satisfaire à la fierté et à l'initiative locales que de procéder au développement planifié de toute une région. Ainsi, presque tous les hôpitaux généraux importants destinés aux cas aigus veulent faire de la chirurgie cardiaque, qui est pourtant très coûteuse. Un tel chevauchement d'installations ne se justifie nullement, surtout si l'on considère le manque de médecins spécialisés pour s'en servir.

Les questions de compétence qui interviennent dans la solution de ces problèmes, tout comme celles du rôle du gouvernement fédéral sont d'ordre politique et elles dépassent la responsabilité de la Commission. Vos commissaires se bornent donc à observer que le gaspillage est considérable et qu'il faudrait beaucoup d'initiative et de collaboration pour y remédier.

4

PROGRAMMES DE PRÉVENTION

Les programmes de prévention relèvent tous du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Le service de santé de l'aviation civile et celui de la quarantaine et de l'immigration relèvent de la Direction des services médicaux. Les programmes relatifs aux aliments et drogues sont régis entièrement par la Direction des aliments et drogues, et l'organisation des services de santé en prévision d'un état d'urgence nationale relève de la Division des services de santé d'urgence sous la Direction des services de santé. L'administration de ces programmes semble reposer sur des bases solides. Le personnel comprend environ 770 personnes et le budget est d'environ $12,300,000 par an.

SERVICE DE SANTÉ DE L'AVIATION CIVILE

La Division de médecine de l'aviation civile a été établie en 1946 par un décret en conseil; elle est chargée de fournir conseils et aide à l'égard de l'établissement des normes physiques exigées du personnel de l'aviation civile et de donner des conseils sur toutes les questions relatives à la santé des voyageurs aériens. La Division présente des recommandations au ministère des Transports sur les normes physiques à exiger des pilotes et des régisseurs de la circulation aérienne, et elle participe également à l'application de ces normes.

Les membres du personnel de l'aviation civile, qui reçoivent leur permis du ministère des Transports, doivent se soumettre régulièrement et à leurs

frais, à un examen médical auprès de médecins en pratique privée désignés à cette fin par le ministère des Transports. Les rapports médicaux sont ensuite étudiés par l'un des six médecins régionaux de la Division du service de santé de l'aviation civile qui, à son tour, renseigne les autorités régionales du ministère des Transports chargées de la délivrance des permis sur l'état de santé des candidats. Les cas difficiles sont soumis au chef de la Division qui en fait l'étude avant de communiquer avec le ministère des Transports. Enfin, les rapports médicaux sont classés à Ottawa, où ils sont à la disposition de la Division du service de santé de l'aviation civile et du ministère des Transports. Il serait logique de confier au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social l'entière responsabilité des examens médicaux du personnel de l'aviation civile, y compris la nomination des médecins privés chargés de ces examens.

L'activité de cette division a soulevé des problèmes assez sérieux. Depuis bientôt deux ans, de graves conflits ont surgi au sujet des normes relatives à la vision établies par la Division du service de santé de l'aviation civile et ses médecins consultants. Bien que ces normes aient été acceptées à l'origine par le ministère des Transports, plusieurs pilotes d'un certain âge n'ont pu y satisfaire et elles sont restées lettre morte.

QUARANTAINE ET IMMIGRATION

Le Service de la quarantaine et le Service de santé des immigrants et des marins (déjà étudiés) sont régis par une division de la Direction des services médicaux. La Division compte un personnel d'environ 336 employés tant à Ottawa que dans ses quinze bureaux régionaux ainsi que dans plusieurs villes en Grande-Bretagne et en Europe. On fait largement appel au Canada et à l'étranger à des médecins privés rémunérés proportionnellement aux services qu'ils rendent.

Quarantaine

La Division assure l'application de toutes les mesures prévues par la *Loi sur la quarantaine* dont l'objet est d'empêcher l'entrée au pays des principales maladies contagieuses par l'immunisation, l'élimination des porteurs probables de germes et, lorsque les mesures préventives se révèlent inefficaces, par le dépistage, l'isolement et le traitement des malades ou de quiconque est entré en contact avec eux. Ces fonctions sont confiées à des fonctionnaires permanents, aidés d'un personnel à temps partiel, travaillant dans les ports d'entrée au Canada.

Dans les grands aéroports du pays, une infirmière ou une technicienne est de service nuit et jour; en outre, à l'arrivée des avions venant de l'étranger,

un médecin fait un examen visuel des passagers et vérifie les certificats d'immunisation. Les grands paquebots reçoivent la visite des médecins tandis que les autres navires sont soumis à l'examen de techniciens. Comme mesure de précaution contre les rats, des techniciens inspectent régulièrement les navires et la fumigation s'effectue sous la surveillance d'un médecin. Dans les ports de moindre importance, où ces services font défaut, les mesures relatives à la quarantaine sont assurés par des fonctionnaires de la douane.

Essentiel jadis, le Service de la quarantaine pourrait maintenant être modifié et réduit. L'examen visuel des voyageurs qui arrivent à bord d'avions ou de navires n'aboutit plus à la découverte d'affections graves. Bien que le Service de la quarantaine ait pour objet d'empêcher l'entrée au Canada de personnes atteintes des maladies contagieuses courantes, la principale crainte reste la petite vérole. La défense la plus efficace contre cette maladie est d'exiger l'immunisation préalable.

Dans les circonstances actuelles, le service de vingt-quatre heures ne s'impose plus dans les aérogares. Les fonctionnaires de la Douane ou de l'Immigration pourraient examiner les certificats d'immunisation. A l'arrivée d'avions ou de navires de pays étrangers, la présence d'un technicien ou d'une infirmière suffirait.

Outre l'examen des voyageurs malades, les techniciens ont rempli toutes les fonctions du Service de la quarantaine. Il semble logique de faire appel davantage à leurs services.

Nous recommandons donc:

1 Que l'examen visuel des voyageurs qui arrivent par avion ou par navire soit supprimé.

2 Que l'examen des certificats d'immunisation soit confié aux fonctionnaires de la Douane ou de l'Immigration.

3 Que l'on fasse un emploi plus généralisé de techniciens pour remplacer les médecins et les infirmières dans les services de la quarantaine qui n'exigent pas une compétence professionnelle.

4 Qu'une infirmière ou un technicien soit de service à l'arrivée des avions ou des navires venant de l'étranger; et que les services d'un médecin soient disponibles sur demande dans les cas d'urgence.

Immigration

Les personnes qui désirent entrer au Canada, sauf les visiteurs et les citoyens canadiens de retour au pays, doivent subir un examen médical. Les immigrants subissent tous un examen médical complet, y compris la radiographie pulmonaire. Les arrivants qui ne sont pas des immigrants—touristes, gens d'affaires et autres—sont soumis à une inspection, et peuvent au besoin être appelés à subir un examen médical. Les étudiants non immigrants subissent un examen médical complet. Les visiteurs venant des États-Unis pour un court séjour reçoivent le même traitement que les citoyens canadiens.

L'examen médical outre-mer se fait de trois façons. En Grande-Bretagne, en Europe occidentale et à Hong-kong, des médecins canadiens du ministère sont postés dans les grandes villes. Si une période de plusieurs mois s'écoule entre l'examen de l'immigrant et la date de son départ pour le Canada, il pourra être examiné de nouveau ou traité par le personnel du ministère dans les ports canadiens.

Pour suppléer aux médecins du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, on a dressé, en Grande-Bretagne et dans d'autres pays européens, une liste de médecins qui font un certain nombre d'examens. Il s'agit de médecins locaux désignés pour procéder aux examens médicaux des candidats à l'immigration. Leurs rapports et radiographies sont vérifiés par le médecin canadien de qui relève la région; ce dernier exige les examens supplémentaires qui s'imposent, documente le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration sur les candidats refusés, se prononce sur l'aptitude des candidats à exercer leur métier et indique s'il y a lieu de les accepter comme immigrants.

Il n'existe ni médecins canadiens ni médecins «inscrits» dans les pays communistes ou les pays qui fournissent peu d'immigrants au Canada. Les habitants de ces pays qui désirent émigrer au Canada subissent un examen à leurs frais, chez des médecins dont les rapports et radiographies sont soumis à la Section d'examens préliminaires à Ottawa. Les immigrants qui obtiennent un visa doivent subir un examen médical complet, ainsi qu'une radiographie pulmonaire à leur arrivée dans un port canadien. Les examens faits par les médecins canadiens sont gratuits; les autres ne le sont pas.

Les immigrants malades à leur arrivée reçoivent les soins voulus; le même accueil est réservé à tous ceux qui relèvent du ministère de l'Immigration après leur entrée au pays. Des soins semblables sont accordés aux personnes dont la subsistance est assurée par la Division de l'immigration du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ainsi qu'aux immigrants sans ressources qui tombent malades au cours du voyage.

Il semble que l'effectif des médecins canadiens à l'étranger soit excessif. Le

nombre des examens médicaux de l'année 1960-1961 s'est élevé à 94,020. On estime qu'un médecin peut examiner 6,000 candidats à l'immigration par an. En 1960-1961, on comptait quarante-six médecins à l'étranger, soit une moyenne de 2,043 examens par médecin (*voir* tableau 7).

Tableau 7—PERSONNES EXAMINÉES OU RÉEXAMINÉES PAR LES MÉDECINS CANADIENS[1]—(EXAMENS PAR LES MÉDECINS LOCAUX NON COMPRIS)

Exercice financier	*Personnes examinées ou réexaminées*	*Coût*	*Coût par examen*
1958-1959	104,543	$1,099,979	$10.52
1959-1960	107,046	$1,040,991	$ 9.72
1960-1961	94,020	$1,165,600	$12.39

Centre	*Nombre de médecins*	*Nombre total d'examens*	*Rendement Nombre moyen d'examens par médecin*	*Coût total*	*Coût unitaire* — *Coût de l'examen*	*Immobilisations*
				$	$	$
BELFAST						
1958-1959	1	1,521	1,521	27,440.00	18.04	—
1959-1960	1	1,653	1,653	19,570.00	12.00	136.00
1960-1961	1	1,210	1,210	31,476.00	26.00	5,370.00 (nouveau bureau et appareil de radiographie)
BRISTOL						
1958-1959	1	1,338	1,338	37,295.00	27.87	12,868.00 (installation de radiographie)
1959-1960	1	1,351	1,351	17,453.00	13.00	120.15
1960-1961	1	1,074	1,074	13,770.00	13.00	—
GLASGOW						
1958-1959	4/3	5,273	1,465	77,263.00	14.66	—
1959-1960	3	6,826	2,275	69,269.00	10.00	798.00
1960-1961	3	4,678	1,559	72,454.00	15.00	8,698.00 (nouvel appareil de radiographie)
LEEDS						
1958-1959	3/2	2,499	1,250	43,799.00	17.53	—
1959-1960	2	3,043	1,523	34,313.00	11.00	25.00
1960-1961	2	2,170	1,085	35,347.00	16.00	46.00

Tableau 7—PERSONNES EXAMINÉES OU RÉEXAMINÉES PAR LES MÉDECINS CANADIENS[1]—(EXAMENS PAR LES MÉDECINS LOCAUX NON COMPRIS)—(fin)

Centre	Nombre de médecins	Nombre total d'examens	Rendement Nombre moyen d'examens par médecin	Coût total	Coût unitaire Coût de l'examen	Immobilisations
				$	$	$
LIVERPOOL						
1958-1959...........	3	3,667	1,223	53,699.00	14.65	76.00
1959-1960...........	3	3,429	1,143	48,452.00	14.00	175.00
1960-1961...........	3/2	2,414	—	44,505.00	18.00	50.00
LONDRES						
1958-1959...........	15*	12,504	1,250	322,249.00*	25.75	932.00
1959-1960...........	15*	12,306	1,231	312,186.00*	25.40	2,935.00
1960-1961...........	15*	10,095	1,010	391,624.00*	38.80	2,204.00
* dont 5 sont des spécialistes consultants ou des médecins préposés à l'administration.						
DUBLIN						
1958-1959...........	—	965	—	5,617.00	5.82	Les honoraires ont doublé
1959-1960...........	—	992	—	7,973.00	8.00	
1960-1961...........	—	663	—	5,536.00	9.00	
LA HAYE						
1958-1959...........	4	7,313	1,828	60,373.00	8.00	523.00
1959-1960...........	4	8,507	2,129	57,034.00	7.00	25.00
1960-1961...........	4	4,289	1,072	61,134.00	14.00	—
	(réduit à 3)					
COLOGNE						
1958-1959...........	6/5	8,613	1,723	79,269.00	9.00	—
1959-1960...........	4	8,163	2,040	80,895.00	10.00	—
1960-1961...........	4	6,207	1,551	90,815.00	15.00	—
BERLIN						
1958-1959...........	1	2,346	2,346	13,236.00	6.00	—
1959-1960...........	1	2,074	2,074	14,516.00	7.00	8,170.00
1960-1961...........	1	1,592	1,592	15,447.00	10.00	555.94
HAMBOURG						
1958-1959...........	1	3,686	3,686	25,002.00	7.00	—
1959-1960...........	1	3,244	3,244	18,856.00	6.00	—
1960-1961...........	1	2,936	2,936	11,387.00	4.00	—
MUNICH						
1958-1959...........	1	1,974	1,974	15,213.00	8.00	—
1959-1960...........	1	2,572	2,572	15,837.00	6.00	—
1960-1961...........	1	1,763	1,763	15,514.00	9.00	—

Centre	Nombre de médecins	Nombre total d'examens	Rendement Nombre moyen d'examens par médecin	Coût total	Coût unitaire	Immobilisations
					Coût de l'examen	
				$	$	$
STUTTGART						
1958-1959	1	3,795	3,795	14,984.00	4.00	—
1959-1960	1	3,524	3,524	15,838.00	4.00	—
1960-1961	1	3,238	3,238	17,826.00	5.50	—
ROME						
1958-1959	6	39,799	6,633	112,546.88	2.80	—
1959-1960	6	29,460	4,910	122,400.37	4.15	—
1960-1961	6	24,837	4,156	147,199.00	5.92	2,302.36 (climatisation)
ATHÈNES						
1958-1959	1	6,373	6,373	17,692.00	2.78	—
1959-1960	1	6,207	6,207	27,245.00	4.39	720.00 (nouveau bureau)
1960-1961	1	6,362	6,362	23,577.00	3.71	653.00
PARIS						
1958-1959	3	4,102	1,367	59,335.00	14.00	—
1959-1960	3	5,413	1,804	71,204.00	13.00	10,086.00
1960-1961	3	5,685	1,895	73,786.00	13.00	862.00

[1]Chiffres fournis par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

A Londres, cinq des médecins en service ne font en fait aucun examen et il existe ailleurs quelques médecins qui n'examinent pas à plein temps. Il est à noter, toutefois, que le travail accompli au cours de l'année 1960-1961 représentait en moyenne moins de la moitié du chiffre normal. Les écarts, d'un endroit à un autre, sont très prononcés. Ainsi, à Athènes, le médecin a examiné 6,362 personnes tandis que son collègue de Londres en a examiné 1,010. La quantité de travail à Londres n'a pas varié de façon sensible au cours des trois dernières années; cependant le nombre des médecins n'a pas diminué. Les dix médecins qui font passer les examens accomplissent en moyenne un sixième du travail normal; pourtant, aucune mesure n'a été prise pour réduire les frais. Le coût moyen d'un examen s'élevait à $12.39 en 1960-1961, allant de $3.71 à Athènes à $38.80 à Londres. Il est clair que, dans les centres comptant plus d'un médecin canadien, il importe de réduire le personnel immédiatement.

Ce travail, même à plein temps, est routinier, monotone et très spécialisé, et engendre inévitablement une diminution de l'habileté professionnelle. L'emploi à plein temps d'un médecin compétent pour cette tâche est un gaspillage, d'autant plus qu'il serait facile de trouver d'autres arrangements.

Les rapides progrès de l'hygiène dans le monde suggèrent une nouvelle appréciation des méthodes du service d'hygiène de l'Immigration. Les normes d'hygiène se sont améliorées partout. La fréquence de la tuberculose, maladie qui constituait autrefois un grand danger chez les immigrants, a diminué à tel point que le gouvernement canadien a laissé entrer au pays certains tuberculeux auxquels il dispense les soins nécessaires. Certains gouvernements provinciaux ont assumé la même responsabilité.

Un second facteur important est la rapidité avec laquelle la documentation peut être transmise et examinée. L'une des raisons principales de la présence des médecins canadiens en Europe, était le retard occasionné par l'examen préliminaire des documents. La documentation peut maintenant être envoyée à Ottawa, de n'importe quelle ville d'Europe, presque aussi rapidement qu'au siège européen de la Division, à Londres, qui reçoit aujourd'hui une forte proportion des rapports d'examens médicaux soumis pour approbation. Les enquêtes du ministère de l'Immigration ayant trait à la sécurité demandent en moyenne une quinzaine de jours. Ce délai est amplement suffisant pour étudier à Ottawa les résultats des examens médicaux effectués en Europe.

De sérieuses considérations militent donc en faveur de l'élimination des médecins canadiens chargés des examens médicaux à l'étranger. On établirait dans chaque pays une liste de médecins qui rempliraient ces fonctions. Le régime actuel des examens gratuits pour les futurs immigrants en provenance de certains pays reste discutable. Vos commissaires n'ont trouvé aucune preuve à l'appui de la théorie selon laquelle le coût de l'examen médical exerce une influence sur la décision d'émigrer.

Il faudrait s'efforcer d'adopter un régime d'examens plus objectifs. Les exigences modernes semblent indiquer la nécessité de continuer les radiographies pulmonaires qui seraient analysées par les médecins d'Ottawa, les analyses d'urine qui s'effectueraient dans un laboratoire autre que celui du médecin examinateur, les analyses du sang pour le dépistage de la syphilis etc. Le personnel actuel des services psychiatriques pourrait établir, de concert avec un groupe de conseillers, une formule-questionnaire objective à l'usage des futurs immigrants, formule qui serait analysée à Ottawa. Les résultats d'un questionnaire de ce genre devraient être constamment remis à l'étude et appréciés.

Certains prétendent que la présence des médecins canadiens à l'étranger diminue les risques de falsification des examens effectués par les médecins du

pays. Pourtant les endroits où cette falsification pourrait se pratiquer ne sont pas tous actuellement pourvus de médecins canadiens. La corruption peut être éliminée en prenant les précautions voulues et la sélection de médecins intègres pourrait s'accomplir en consultation avec l'organisme chargé d'octroyer les licences aux médecins ou la faculté de médecine de l'endroit.

Il serait peut-être bon de suivre, à certains endroits, l'exemple de l'Australie. En plus d'employer des médecins australiens à plein temps, à Londres, ce pays a recours aux services à temps partiel de médecins australiens qui y suivent des cours post-universitaires. Cette méthode, beaucoup moins onéreuse, permet de recourir aux services de médecins nationaux et de venir en même temps en aide aux jeunes médecins.

Nous recommandons donc:

1 Que soit établi un régime d'examens plus objectifs, qui comprendrait une enquête de nature psychiatrique.

2 Que la pratique de l'examen médical effectué par des médecins du pays s'applique partout et que le service des médecins canadiens outre-mer soit aboli.

3 En attendant que la recommandation précédente soit réalisée, que le nombre de médecins qui pratiquent outre-mer actuellement soit réduit sensiblement et que des rouages appropriés de contrôle soient établis au sein du service médical de l'Immigration.

ALIMENTS ET DROGUES

La Direction des aliments et drogues administre la *Loi sur les aliments et drogues,* la *Loi sur les spécialités pharmaceutiques ou médicaments brevetés* et la *Loi sur l'opium et les drogues narcotiques.* Ces lois ont pour objet d'assurer la pureté des aliments et la sûreté et l'efficacité des drogues; de mettre le public en garde contre les risques que peuvent présenter les aliments et drogues; de prévenir la réclame et l'étiquetage frauduleux et trompeurs; enfin de réglementer l'importation, la fabrication et la distribution des stupéfiants.

Depuis sa création en 1875, la Direction a constamment élargi son champ d'action. Ces dernières années, le nombre des produits qui ont été mis sur le marché et qui ont dû être soumis à l'analyse, conformément à la *Loi sur les*

aliments et drogues, représenta une très lourde charge pour la Direction. En 1960, quelque 25,000 annonces commerciales pour la radio ont été examinées; 2,000 des 25,000 produits pharmaceutiques destinés à la vente au Canada ont été analysés; 200 nouveaux produits pharmaceutiques ont fait l'objet d'études; et enfin les aliments importés au Canada ont été inspectés.

La Direction, établie à Ottawa, possède des laboratoires dans la capitale et dans cinq bureaux régionaux d'où elle coordonne et dirige l'inspection des aliments et des drogues, à l'exception des stupéfiants. La vérification des stocks commerciaux de stupéfiants est confiée à huit inspecteurs régionaux qui relèvent directement du chef de la Division des stupéfiants, organisme rattaché tout dernièrement à la Direction.

Les membres du personnel d'inspection se demandent sérieusement si la Direction s'acquitte suffisamment bien de toutes ses responsabilités. Il faudrait examiner de près les besoins en personnel, car le nombre restreint des employés en service peut se traduire par des examens superficiels qui risquent de se révéler dangereux. Dans les propositions touchant au Laboratoire d'hygiène, il a été suggéré qu'il y aurait avantage à transférer à la Direction des aliments et drogues la responsabilité de l'analyse des drogues biologiques et de l'inspection des manufactures.

Nous recommandons donc: Que l'analyse des drogues biologiques et l'inspection des manufactures relèvent dorénavant de la Direction des aliments et drogues.

5

UNIFICATION DES SERVICES D'HYGIÈNE FÉDÉRAUX

Des services médicaux fédéraux efficaces ne sauraient résulter de la fragmentation et de l'éparpillement de la main-d'œuvre spécialisée et des installations. Les fluctuations du travail sont telles que le personnel et l'équipement sont parfois débordés. En plus du manque de corrélation entre les activités des médecins non spécialisés, il est difficile de faire un usage maximum de spécialistes. La collaboration entre les membres des divers services, sur le plan local comme sur le plan provincial, devient inutilement compliquée. Les divisions et directions de santé des services du gouvernement fédéral sont plus ou moins autonomes. Bien que les possibilités de faire carrière soient extrêmement limitées dans certaines sections de la Direction de l'hygiène, les occasions de mutation sont assez rares. Cette situation rend le problème du recrutement encore plus difficile et influe beaucoup sur la qualité du service médical.

La recommandation visant à confier la direction de la majorité des hôpitaux fédéraux à d'autres autorités aura pour effet de réduire considérablement le personnel des services de santé du gouvernement fédéral. Si ce transfert d'administration est pleinement réalisé, et cela prendra évidemment quelque temps, environ 9,000 postes de l'effectif de la Direction des services de traitements destinés aux anciens combattants et 1,500 postes de la Direction des services de santé des Indiens et du Nord pourraient s'en trouver atteints. Le nombre des autres fonctionnaires fédéraux des services de santé, médecins militaires mis à part, serait de moins de cinq mille (chiffre fondé sur l'effectif actuel). Ce nombre dépasserait par moins du quart l'effectif ordinaire de la Direction générale de la Santé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Il serait logique, après avoir réalisé le transfert des services médicaux et ainsi réduit le personnel des services fédéraux de la santé, de grouper les services qui subsisteraient dans un seul ministère.

RÉORGANISATION DES SERVICES DE SANTÉ ET DES SERVICES CONNEXES

Aux échelons supérieurs, la structure de la Direction de la santé nationale actuelle est foncièrement bonne et capable d'assumer les nouvelles fonctions. On recommande de conserver trois des directions, dans lesquelles se trouveront réunis les champs d'activité suivants:

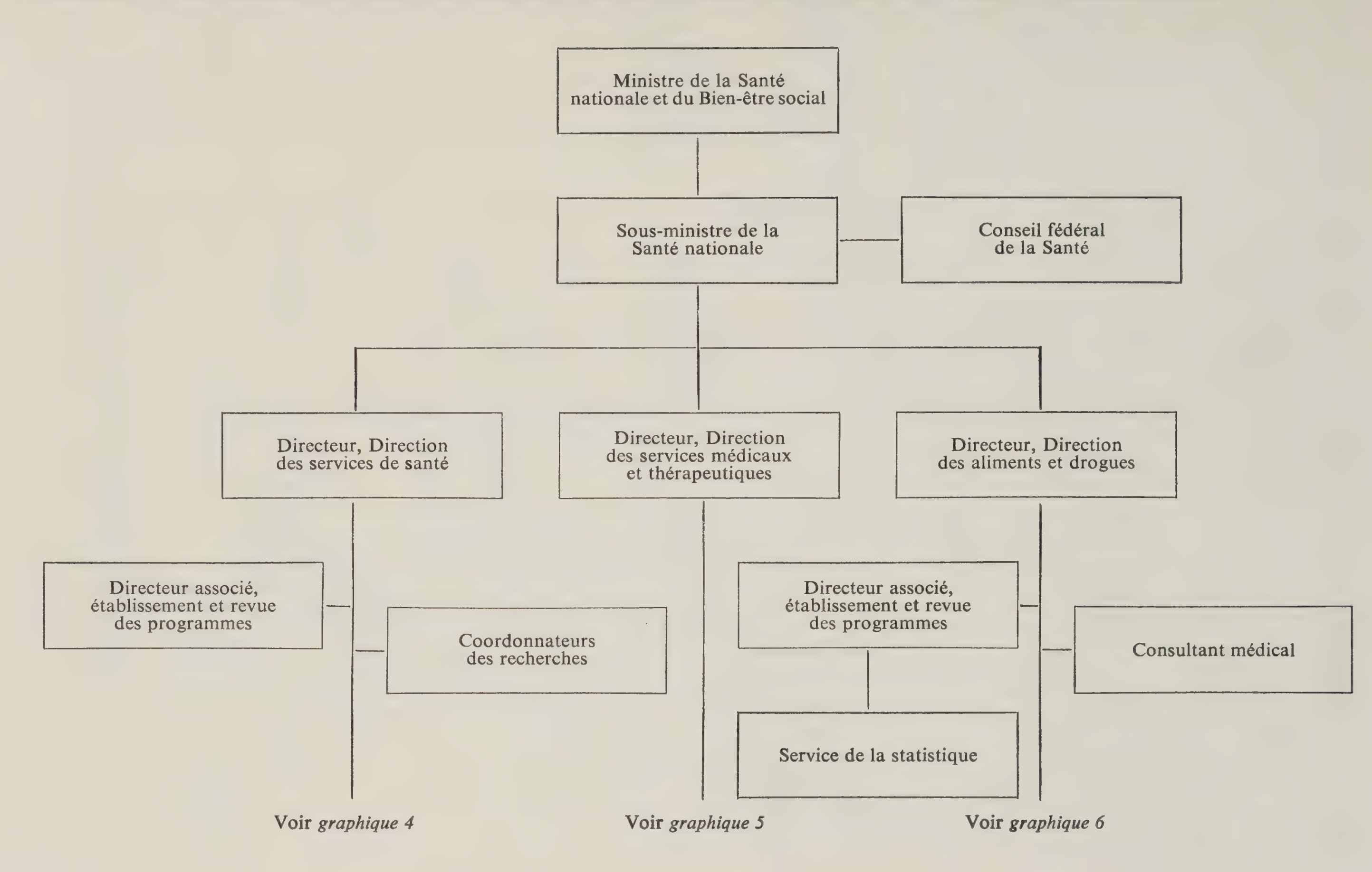
- Les entreprises et services destinés à appuyer et à coordonner les services de santé relevant de l'autorité provinciale.
- Les services d'hygiène publique, de diagnostic et de traitement fournis par le gouvernement fédéral, ou à ses frais, aux malades qui relèvent de la responsabilité ou de la protection fédérale.
- Les activités fédérales visant surtout à protéger la santé publique grâce à la surveillance de la réclame, de l'empaquetage et de la qualité des aliments et drogues et de la distribution des stupéfiants.

Les graphiques 3, 4, 5 et 6 exposent de façon assez détaillée la structure proposée pour le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Bien qu'il soit prévu que le personnel futur des services de traitement des anciens combattants se composera surtout de médecins à temps partiel touchant des honoraires, le personnel permanent devra faire partie de ce service de santé unifié, tout comme le service de santé qui relève actuellement de la Commission des pénitenciers. L'attestation médicale exigée par la Commission canadienne des pensions devrait être fournie par la Direction de la santé.

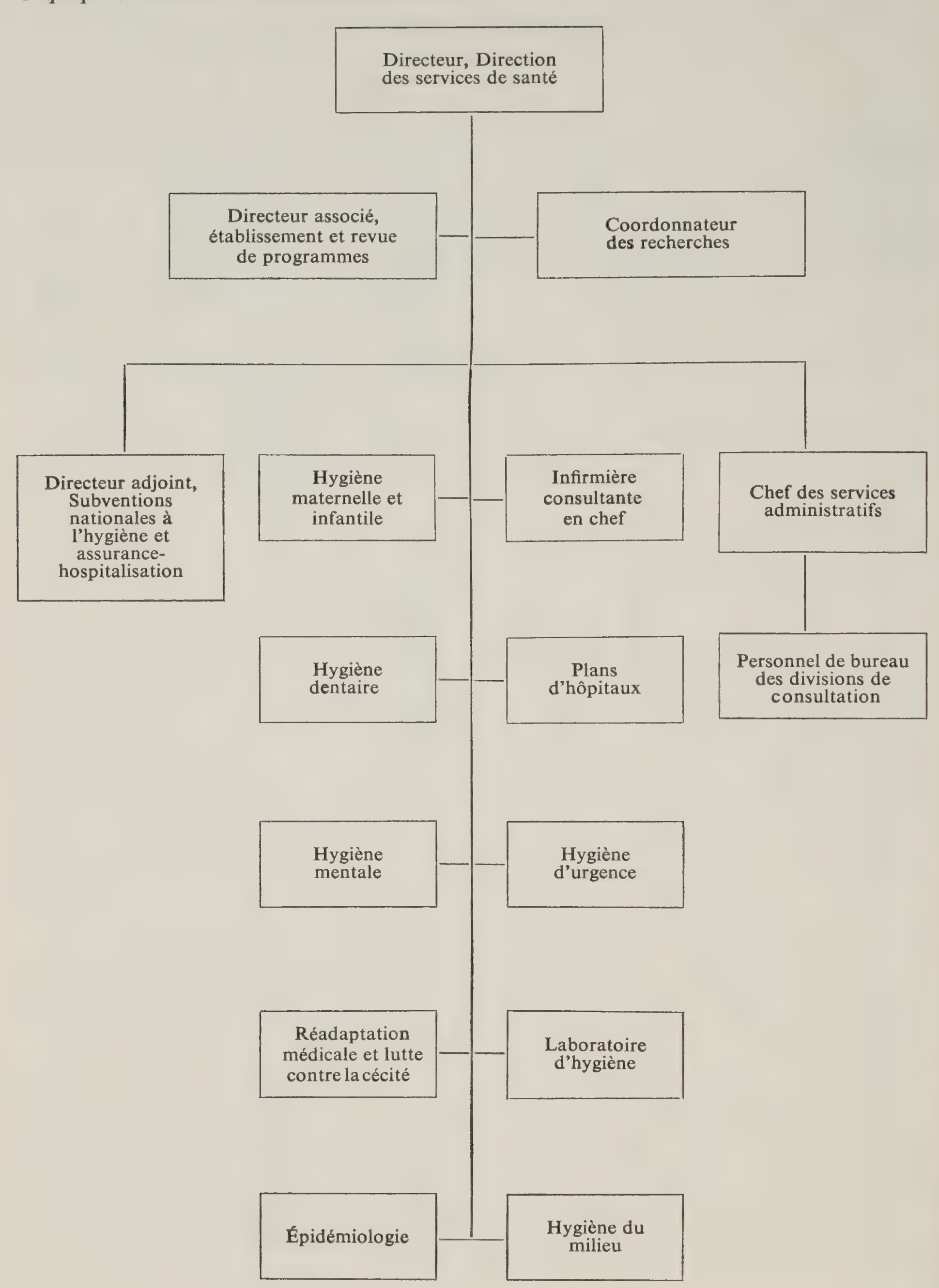
Les changements qui paraissent dans le projet de réorganisation ont été exposés plus au long ailleurs dans le présent rapport, à l'exception de ceux qui intéressent la nouvelle Direction des services médicaux et des traitements.

Cette Direction s'occupera de la réalisation de plusieurs programmes destinés à certains groupes: anciens combattants, Indiens et autres. Autant que possible, un personnel unifié s'occupera sur place de l'administration de ces programmes. Il y aurait lieu de désigner des spécialistes, qui seraient chargés tout d'abord des services de planification et de régie, afin de s'assurer que chacun des programmes est bien élaboré et sagement exécuté par la Direction. Un directeur adjoint, au service de l'élaboration des plans, devra coordonner l'activité de ces spécialistes.

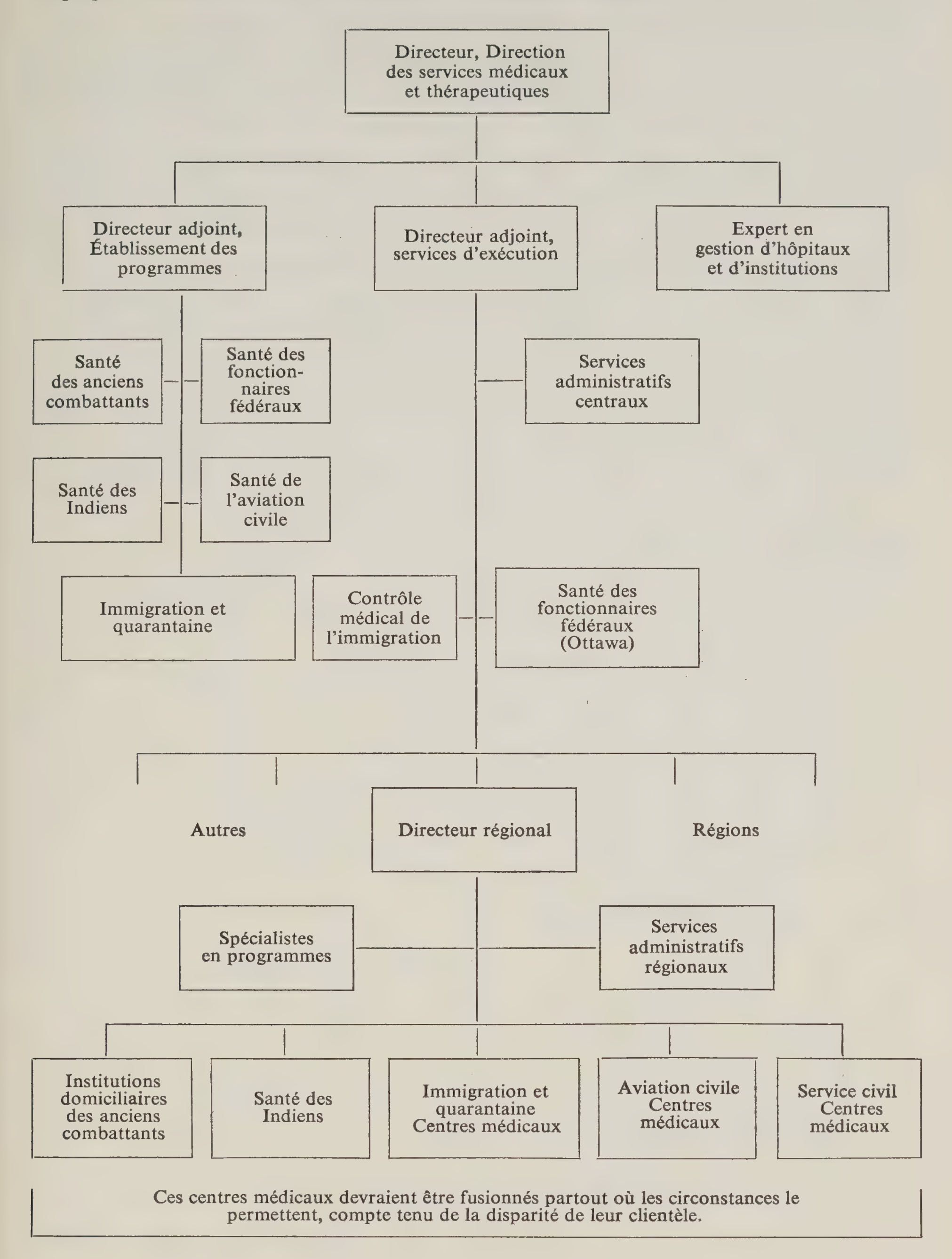
Graphique 3—RÉORGANISATION PROPOSÉE DE LA DIRECTION DE LA SANTÉ AU MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL



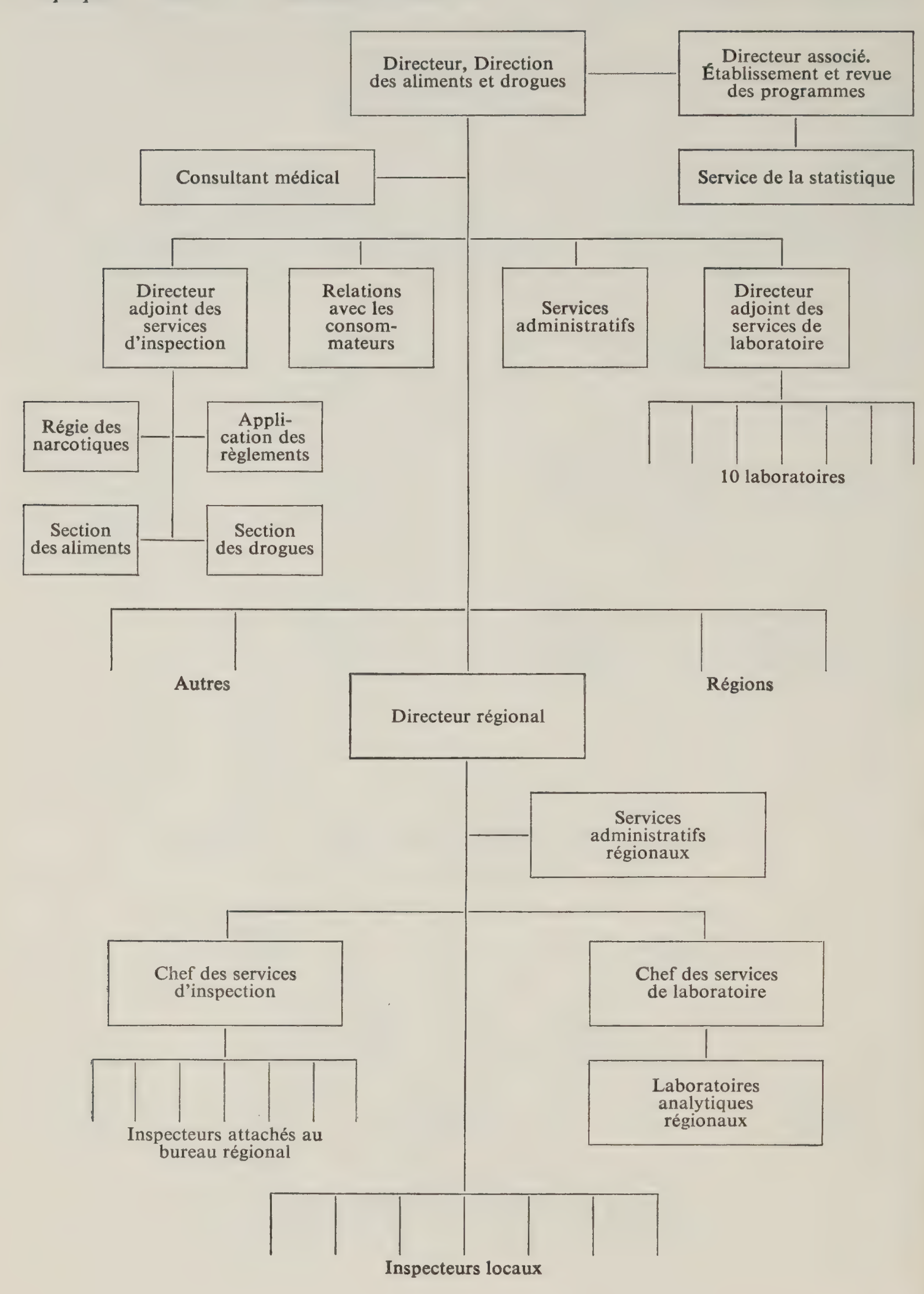
Graphique 4—DIRECTION DES SERVICES DE SANTÉ



Graphique 5 — DIRECTION DES SERVICES MÉDICAUX ET THÉRAPEUTIQUES



Graphique 6—DIRECTION DES ALIMENTS ET DROGUES



Un fonctionnaire expert en gestion des hôpitaux devrait être adjoint au directeur afin que les problèmes particuliers d'administration hospitalière reçoivent l'attention voulue au sein de la Direction.

Il y aurait lieu de nommer un directeur adjoint au service de l'exploitation pour éviter qu'une trop lourde charge ne retombe sur le directeur en matière de réglementation, pour coordonner les rapports entre les diverses régions et enfin pour représenter les services d'exploitation lors des délibérations de la haute direction.

Il y a lieu de noter certains cas particuliers. La nécessité d'une étroite coordination entre les services de santé publique et les autres services d'intérêt public dans le Nord (l'enseignement en particulier) a motivé la recommandation de réunir tous les services de santé du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest, sous la régie des commissaires. On recommande toutefois d'établir un système de roulement du personnel des services civils des Territoires et de la Direction de la santé nationale, afin d'assurer aux Territoires un nombre suffisant d'employés compétents.

La fusion des services médicaux des forces armées a fait l'objet d'une étude de la part des commissaires. L'affectation aux forces armées de personnel civil provenant d'un service central de santé, les exigences spéciales du temps de guerre, les mesures de contrôle et de discipline à prendre dans le cas des militaires traités dans les institutions civiles posent des problèmes assez particuliers. Il faudrait d'abord réaliser l'unification des services actuels du ministère des Affaires des anciens combattants, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, de la Commission canadienne des pensions et du bureau du Commissaire des pénitenciers, avant de songer à la fusion du personnel ou des installations militaires. Cette proposition n'exclut pas l'affectation de membres du personnel civil de la Direction de la santé aux services médicaux des forces armées; réciproquement, il faudrait encourager les membres du personnel de santé des forces armées qui quittent le service alors qu'ils sont encore jeunes, à entrer dans l'administration civile.

Lorsque les services fédéraux de santé seront bien intégrés, il y aurait avantage à établir une collaboration étroite avec les services de santé provinciaux et municipaux. Des arrangements ayant pour but de faciliter la mutation du personnel médical d'un échelon à l'autre ouvriraient de nouvelles perspectives aux médecins, tout en leur offrant des carrières plus intéressantes et en rehaussant la qualité des soins médicaux. On réduirait ainsi la difficulté de recrutement pour les régions moins avantagées et l'on obtiendrait une plus grande mobilité du personnel.

Nous recommandons donc: Que tous les services de santé du gouvernement fédéral (services militaires exceptés) soient fusionnés, au sein d'une Direction de la santé réorganisée, relevant du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

RECRUTEMENT DU PERSONNEL

Même si la formation d'un unique service de santé fédéral fournit en soi de meilleures perspectives de carrière, il faudra néanmoins prendre des mesures positives pour encourager les jeunes médecins particulièrement doués à y entrer et à y persévérer. L'approbation et l'exécution des recommandations que renferme le rapport des commissaires sur *La gestion du personnel* aideront à aplanir les difficultés que présentent actuellement les formalités de recrutement et les obstacles aux permutations, mais il reste d'autres éléments qui, s'ils ne sont pas abordés directement, continueront à détourner les meilleurs médecins. Les occasions de se former sont restreintes pour les médecins diplômés. Dans quelques spécialités, certains chefs de division n'ont pu acquérir leur titre de spécialiste faute de formation suffisante. Les échelles de traitements étaient encore désuètes il y a deux ans. Elles ont été sensiblement relevées depuis, mais le problème n'est pas entièrement résolu.

Le déclin du nombre de débutants vraiment sérieux dans les facultés de médecine constitue un grave problème national. Toutefois, cette question relève plus directement de la Commission royale d'enquête sur les services de santé; en conséquence, elle n'a pas été étudiée en détail, malgré ses répercussions possibles sur le recrutement dans le service public.

6

RECHERCHE MÉDICALE

La recherche médicale étant liée à certains travaux de la médecine et de l'hygiène publique, étudiés dans le présent rapport, la question est examinée ici en marge du rapport de la Commission intitulé *Recherches et développements scientifiques*.

Il y a plusieurs années, la recherche médicale subventionnée par l'État a fait l'objet d'une étude approfondie au Canada de la part d'un comité de médecins éminents que présidait le Dr R. F. Farquharson de l'université de Toronto. Le rapport de ce comité, présenté au gouvernement en novembre 1959, recommandait l'établissement d'un Conseil pour la recherche médicale et l'augmentation des fonds publics destinés à cette recherche. Ces recommandations ont été partiellement réalisées et le Conseil pour la recherche médicale a été établi comme entité distincte sous l'égide temporaire du Conseil national de recherches.

Tableau 8—DÉPENSES POUR LA RECHERCHE MÉDICALE EN 1961-1962

	En milliers de dollars
Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social	5.700
Conseil de recherches pour la défense	1.600
Conseil des recherches médicales	3.300
Ministère des Affaires des anciens combattants	.369
Fonds canadien de recherches de la reine Élisabeth II sur les maladies infantiles	.055
	11.024

Au cours de l'année 1961-1962, le gouvernement a accordé 11 millions de dollars en subventions à la recherche médicale. Cinq organismes fédéraux étaient intéressés et quelque 7 millions ont été distribués en subventions aux universités et aux hôpitaux. Le solde correspond aux frais de recherches menées dans les laboratoires de trois des organismes fédéraux intéressés. Les dépenses des divers organismes en 1961-1962 figurent au tableau 8.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL–$5,700,000

A même les sommes que ce ministère destine à la recherche médicale, il distribue pour $3.5 millions en subventions aux recherches touchant la santé nationale. Ce programme vise surtout l'hygiène publique et la médecine clinique. Des savants de l'extérieur conseillent le ministère sur toutes ces subventions et l'examen des demandes semble être bien fait. Le reliquat du crédit budgétaire, soit 2 millions, est affecté à l'application du programme interne du ministère, qui s'est amplifié de près du quart depuis deux ans. Dans ce domaine d'activité, les projets particuliers sont approuvés par des groupes de fonctionnaires sans avoir été vus par les conseillers de l'extérieur. En s'appuyant sur leur observation d'autres travaux de recherches effectués au sein des ministères et en l'absence d'un examen indépendant des programmes, vos commissaires croient que probablement la proportion des fonds dont le ministère dispose et qu'il affecte à ses propres travaux de recherche augmentera progressivement.

CONSEIL DE RECHERCHES POUR LA DÉFENSE–$1,600,000

Cet organisme se heurte au même conflit entre l'aide fournie aux programmes de travaux extérieurs et la tendance à l'expansion qui se manifeste dans les laboratoires mêmes du Conseil. Les subventions aux universités sont attribuées avec soin par des groupes de spécialistes venus de toutes les régions du Canada, mais ils n'examinent pas les programmes du Conseil. Ici encore, les montants affectés à la réalisation des programmes du Conseil ont augmenté, tandis que ceux destinés aux recherches faites à l'extérieur ont diminué avec les années.

CONSEIL DES RECHERCHES MÉDICALES–$3,300,000

Les fonds mis à la disposition du Conseil sont entièrement consacrés aux travaux de recherches effectués dans les universités et les hôpitaux. Celui-ci dispose en 1961-1962 d'un million de dollars de plus que l'année précédente.

MINISTÈRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS–$369,000

Le ministère finance au moyen de ce faible crédit les recherches en médecine clinique. Autrefois, il aidait à l'exécution de travaux faits à l'extérieur, mais ses propres travaux ont pris une telle ampleur, qu'en 1960-1961, il ne disposait plus de fonds pour subventionner les organismes extérieurs.

FONDS CANADIEN DE RECHERCHES DE LA REINE ÉLISABETH II SUR LES MALADIES INFANTILES–$55,000

Ce fonds sert exclusivement à assurer des subventions aux jeunes chercheurs scientifiques qui se consacrent aux recherches sur les maladies infantiles afin de compléter leur formation et de se lancer dans la recherche permanente dans les universités et les hôpitaux.

AMPLEUR DE L'EFFORT DÉPLOYÉ AU CANADA

Dans un rapport intitulé *Recherches et développements scientifiques,* vos commissaires formulent des recommandations pour l'établissement d'une ligne de conduite en matière de recherches scientifiques au niveau national. La proportion du montant total qu'il faudrait consacrer à la recherche médicale devra être déterminée à un niveau très élevé du gouvernement avec l'avis de la Commission consultative nationale sur les sciences, commission dont on propose la création. Il convient de noter qu'actuellement l'aide à la recherche médicale n'absorbe que la modeste proportion de $4\frac{1}{2}$ p. 100 des dépenses totales de l'État dans les domaines de la recherche. Aux États-Unis, les fonds consacrés à la recherche médicale sont actuellement cent fois plus élevés. Cette disproportion se manifeste de plus en plus depuis quelques années à la suite d'une prodigieuse intensification d'activité dans ce domaine aux États-Unis, activité qui a eu un effet marqué sur l'exécution des programmes au Canada. Aux États-Unis, les installations et les traitements offerts aux chercheurs médicaux touchent à la prodigalité, comparés aux normes canadiennes. Aussi est-il inévitable depuis quelques années que le Canada subisse des pertes graves par suite de l'exode des chercheurs scientifiques vers les États-Unis. Il ne fait aucun doute que les fonds publics dépensés au Canada servent à former des chercheurs scientifiques au profit des programmes de recherches exécutés aux États-Unis.

A moins que ne se produise une amélioration sensible sur le plan de l'aide financière et des installations au Canada, il semble que la qualité des recherches s'affaiblira et que l'exode de chercheurs qualifiés vers les États-

Unis se continuera. C'est pourquoi le rapport Farquharson recommandait des dépenses de 25 millions de dollars pour l'aménagement d'installations supplémentaires de recherches dans nos universités canadiennes et l'octroi d'augmentations annuelles importantes au budget des frais d'exploitation. Une augmentation trop accélérée des subventions à la recherche médicale peut occasionner un déséquilibre dans la coordination de la recherche et de l'enseignement dans les écoles de médecine du pays. C'est un danger que le Comité Farquharson a reconnu et dont le gouvernement doit tenir compte dans l'élaboration de sa politique.

Même si la majeure partie de la dépense du gouvernement est affectée au financement des travaux de recherche dans les universités et les hôpitaux, les travaux de recherche menés au sein des organismes de l'État manifestent une tendance à l'expansion qui, selon vos commissaires, devrait être contrôlée. On admet, en général, que la recherche médicale devrait être menée dans les centres de formation médicale, parce qu'elle contribue à augmenter la science médicale en général et qu'elle favorise la formation des chercheurs médicaux. Pour restreindre suffisamment l'activité des laboratoires relevant du gouvernement, il faudra poser comme principe que ceux-ci ne pourront entreprendre de recherches que dans les cas où, pour des raisons évidentes, ces travaux ne peuvent être exécutés dans les universités. En outre, il faudrait adopter la pratique de soumettre tous les programmes de recherches des organismes de l'État à un examen ou à une revision périodique confiée à des spécialistes de l'extérieur.

7

ASPECTS DE LA GESTION DES HÔPITAUX RELEVANT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Vos commissaires ont recommandé que le gouvernement fédéral se retire de l'administration hospitalière dans de nombreux secteurs. Néanmoins, certains hôpitaux fédéraux continueront de fonctionner pendant plusieurs années. Il faut remarquer que d'autres rapports de la Commission, en particulier celui qui s'intitule *La gestion financière*, contiennent des recommandations qui se rapportent à la gestion des hôpitaux et certaines autres questions particulières demandant quelque attention.

DIRECTEURS D'HÔPITAUX

Les hôpitaux sont des organismes complexes. Pour qu'ils fonctionnent efficacement, une coordination harmonieuse des efforts déployés par divers groupes de personnes est nécessaire. Il faut y utiliser économiquement des installations coûteuses et des personnels nombreux tout en maintenant la qualité des soins médicaux. Ces motifs ont porté plusieurs grands hôpitaux publics, où se dispense l'enseignement, à confier leur administration à des directeurs diplômés. Toutefois, les hôpitaux de l'État sont gérés par des médecins qui, pour la plupart, n'ont pas reçu la formation nécessaire pour remplir les fonctions administratives dont ils sont chargés. Désormais, les nominations aux postes de directeurs d'hôpitaux devraient tenir compte des aptitudes administratives des candidats et ces postes ne devraient pas être réservés exclusivement aux médecins.

D'autres ministères rendent des services aux hôpitaux de l'État. Ils s'occupent par exemple du personnel, des achats, des travaux de génie et de la gestion du budget. Au ministère des Affaires des anciens combattants, les administrateurs régionaux sont des hauts fonctionnaires, responsables au sous-ministre de la direction des services d'assistance sociale aux anciens combattants et des principaux groupes administratifs de leur région. Sauf dans certains cas, ils exercent l'autorité sur le personnel, les achats, le transport, la comptabilité et les travaux techniques dans les hôpitaux. Toutefois, dans chaque région le médecin-chef du service des traitements relève du «Directeur général des services de traitement (au bureau central). Il doit fournir tous les soins médicaux, prothétiques, dentaires, hospitaliers et d'entretien aux anciens combattants et autres personnes . . .»*. Le directeur de l'hôpital doit compter sur ces fonctionnaires de l'extérieur, et il est assujéti à des règlements établis par une autorité indépendante. Lorsque l'autorité est ainsi divisée, personne ne peut être tenu entièrement responsable.

Ainsi, à cause de la centralisation du pouvoir d'achat dans les régions ou districts, les contrats sont souvent adjugés à des entreprises extérieures à la localité, bien que les prix, qualités et services de la localité y soient comparables à ceux trouvés ailleurs. Il s'ensuit parfois des difficultés par suite de pénuries et de non-livraison. Il y a évidemment lieu de centraliser les achats de certaines fournitures communes, à cause des économies importantes à réaliser sur le prix de l'unité quand on les achète en grandes quantités. Les articles qu'il convient de faire acheter par une autorité centrale devraient cependant être énumérés dans un catalogue tenu à jour et leur livraison rapide devrait être assurée. Dans les cas d'urgence, le directeur d'hôpital doit pouvoir acheter tout article sur place.

Quand c'est possible et pratique, il faut coordonner tous les services administratifs essentiels dans l'hôpital même, sous l'autorité et la surveillance du directeur, sous réserve uniquement de directives générales.

GESTION ET CONTRÔLE FINANCIERS

Prévisions budgétaires

Le rapport intitulé *La gestion financière* signale l'insuffisance des renseignements fournis d'ordinaire au Parlement dans les prévisions budgétaires. Il est cependant nécessaire de présenter quelques commentaires précis sur les pré-

---

* Extrait des Instructions émises par le ministère des Affaires des anciens combattants en octobre 1961.

visions budgétaires et sur le contrôle financier des hôpitaux. Ces prévisions ne révèlent pas les dépenses prévues dans chaque hôpital. En général, les frais d'exploitation prévus pour tous les hôpitaux relevant d'un même ministère sont groupés dans un seul poste du budget; ils sont souvent combinés à d'autres dépenses et sont répartis sous des rubriques générales telles que traitements, loyer d'équipement, affranchissement, titres qui indiquent la nature des dépenses mais non leurs fins. Souvent aussi les chefs de services hospitaliers responsables des dépenses ne participent pas à la préparation des prévisions budgétaires. Pour arriver aux prévisions et pour en faire l'examen ensuite on se guide avant tout sur les dépenses des années passées. Les budgets des hôpitaux sont fusionnés, revisés et souvent réduits par le personnel du bureau central. Les hôpitaux ne sont pas toujours prévenus des montants revisés auxquels ils doivent limiter leurs frais d'exploitation.

Le montant global des prévisions budgétaires de chaque hôpital devrait être soumis à l'approbation du conseil du Trésor et du Parlement à titre de programme distinct. Les frais estimatifs de certaines institutions ou de certains centres de moindre importance pourraient sans doute être groupés quand ils sont soumis au Parlement, mais ils devraient être soumis séparément à la révision du conseil du Trésor. L'administration de chaque hôpital devrait préparer son propre budget des dépenses.

Contrôle des dépenses

Selon un principe généralement admis en gestion administrative, chaque responsable doit rendre compte des dépenses effectuées dans le domaine relevant de son autorité. Les décisions des chefs de services dans un hôpital influent évidemment sur les frais d'exploitation de leurs services respectifs ainsi que sur ceux de l'hôpital. Toutefois, les dépenses sont maintenant contrôlées, non pas selon les domaines de responsabilité administrative mais d'après les chefs de dépenses qui servent à la préparation des prévisions budgétaires. En ce qui concerne les hôpitaux, cette méthode impose nécessairement le fardeau de la surveillance des dépenses au comptable principal ou à l'administrateur, plutôt qu'aux chefs des services qui décident de l'affectation des fonds. En pratique, on surveille peu les dépenses avant les derniers mois de l'année, alors que leur montant cumulatif s'approche de la somme prévue au début de l'année. A ce stade, certains services peuvent pâtir de l'incompétence ou de la mauvaise gestion des chefs des autres services.

Actuellement les prévisions budgétaires sont préparées et les dépenses sont régies d'après le régime normal de comptabilité de caisse du gouvernement. Il faudrait instaurer un régime de comptabilité d'exercice pour faciliter l'administration et pour servir de base à l'établissement de rapports financiers

adéquats. L'emploi du système modèle de comptabilité élaboré par l'Association des hôpitaux canadiens et adopté actuellement par la plupart des hôpitaux canadiens faciliterait la gestion hospitalière et permettrait au gouvernement d'établir des normes pour ses propres institutions en se fondant sur la pratique de nombreux hôpitaux privés.

L'hôpital, tout autant que le bureau central, a besoin de renseignements financiers plus précis pour contrôler l'administration. Il faudrait préparer des états mensuels détaillés indiquant les dépenses réelles, les dépenses prévues et les écarts qui se sont produits. Certains hôpitaux, l'hôpital Naden de la Marine royale canadienne à Esquimalt (C.-B.) entre autres, ne peuvent présenter les chiffres de leurs propres frais d'exploitation, et on ne peut les établir au bureau central. L'hôpital de Sunnybrook n'a émis qu'en mars 1961 un état des dépenses pour l'année financière 1959-1960, ayant ainsi perdu toute utilité.

GESTION DES STOCKS

La gestion des stocks dans les hôpitaux du gouvernement est loin d'être excellente. Il n'existe aucune norme uniforme pour déterminer les quantités minima et maxima des réserves en magasin, et lorsque des limites ont été fixées dans tel ou tel endroit, on ne les respecte pas toujours. De même, les travaux d'écritures sont inefficaces et inégaux. On accorde la même attention aux fournitures peu coûteuses qu'aux articles de grand prix.

Il faudrait financer les approvisionnements des hôpitaux au moyen d'une caisse renouvelable, pour assurer une plus grande souplesse et éliminer cette hâte de fin d'année à dépenser le solde des crédits, qui autrement deviendrait périmé. Cette méthode faciliterait aussi l'usage de la comptabilité d'exercice à des fins de gestion et permettrait d'établir les frais avec précision.

16 PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

RAPPORT 16: PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

C'est à un groupe d'étude dirigé par M. Corbet L. Drewry, M.B.E., LL.B., administrateur délégué de la *Canadian Health Insurance Association* (*Toronto*) qu'a été confié le soin de mener une enquête approfondie sur les services de prêt, de garantie et d'assurance du gouvernement fédéral.

Plusieurs personnes ont été associées à ce groupe d'étude. En mentionnant leurs noms ici, vos commissaires tiennent à reconnaître leurs services. Ce sont:

M. William T. Alexander, autrefois de la *Banque canadienne de Commerce*, Toronto
M. Francis R. Currie, autrefois de la *Banque canadienne impériale de Commerce*, Toronto
M. Eric Fricker, F.C.A., autrefois de la *Banque du Canada* et de la *Banque d'expansion industrielle*, Ottawa
M. Arthur Pedoe, B.SC., F.I.A., F.S.A., *Actuaire en Recherches*, Toronto
M. Edward G. Tufts, autrefois de la *London Life Insurance Company*, London (Ont.)
M. Cecil G. White, B.A., F.S.A., *Metropolitan Life Insurance Company*, Ottawa
M. J. B. Smith, B.SC., prêté par le *ministère des Finances*, Ottawa

Vos commissaires ont aussi profité des avis d'un Comité consultatif présidé par M. James Stewart, C.B.E., LL.D., de la *Banque canadienne impériale de Commerce*, Toronto. Faisaient partie du comité:

M. William M. Anderson, C.B.E., *North American Life Assurance Company*, Toronto
M. John M. Buchanan, *British Columbia Packers Limited*, Vancouver
M. Robert J. Dinning, LL.D., *Alberta Gas Trunk Line Company Limited*, Edmonton
M. Wallace McCutcheon, C.B.E., C.R., *Argus Corporation*, Toronto
M. Robert H. Reid, *London Life Insurance Company*, London (Ont.)
M. Roland Thérien, *Laurentide Acceptance Corporation Ltd.*, Montréal
M. S. M. Thompson, F.S.A., *Manufacturers Life Insurance Company*, Toronto
M. C. Morley Willoughby, *Houston, Willoughby and Company Limited*, Regina (Sask.)

Plusieurs mémoires et communiqués traitant des sujets en cause ont été étudiés. On en trouvera l'énumération dans le dernier volume du rapport de vos commissaires.

En remerciant les personnes et les groupes mentionnés ci-dessus de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas leur imputer les constatations et les conclusions qui figurent dans le présent rapport. Ils en assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Qu'ils soient propriétaires, cultivateurs, pêcheurs, hommes d'affaires, anciens combattants, exportateurs, immigrés, ou fonctionnaires, les contribuables peuvent profiter des services de prêt, de garantie et d'assurance du gouvernement du Canada. Ces services influent appréciablement sur l'orientation des sources habituelles de crédit. Les prêts aux particuliers et aux entreprises atteignent maintenant près de cinq milliards de dollars et les engagements afférents aux rentes viagères sur l'État et à la pension des fonctionnaires représentent au total près de quatre milliards.

Le présent rapport porte sur l'assistance et sur les services financiers offerts aux individus et aux entreprises commerciales par le gouvernement du Canada, c'est-à-dire, en gros, sur les programmes de prêt, de garantie et d'assurance, directs ou indirects, sur les régimes de pension des fonctionnaires et sur les rentes viagères vendues au public mais non sur les avances et garanties consenties à des pays étrangers, à d'autres paliers de gouvernement au Canada ou à des sociétés de la Couronne, sauf celles qui exercent leur activité dans le domaine des prêts, de la garantie et de l'assurance. La Commission d'assurance-chômage et la Banque du Canada, dont l'étude a été confiée à un autre organisme, sont exclues du présent rapport.

Vos commissaires n'ont pas tenté de tirer de conclusions quant à la politique générale dont s'inspirent ces programmes. Leur enquête a porté seulement sur l'efficacité des structures et des méthodes administratives employées pour les appliquer.

2

APERÇU DES PROGRAMMES

Les services de prêt, de garantie et d'assurance offerts par le gouvernement du Canada et examinés ici sont administrés par les ministères et organismes suivants:

LE MINISTÈRE DES FINANCES dirige quatre programmes d'assistance aux particuliers sous forme de prêts de courte et de moyenne durée consentis à des taux d'intérêt de faveur. La plupart de ces prêts sont accordés directement aux emprunteurs par les banques à charte, une garantie du gouvernement protégeant ces institutions contre les pertes. Les lois que le ministère applique comprennent la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, qui prévoit des prêts aux cultivateurs pour l'amélioration et l'expansion de leurs fermes; la *Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche*, qui met du crédit à la disposition des pêcheurs qui se livrent à des opérations de pêche primaire; la *Loi sur les prêts commerciaux et professionnels aux anciens combattants* qui aide les ex-militaires à s'établir dans les affaires ou dans les carrières professionnelles, ainsi que la *Loi sur les prêts aux petites entreprises,* mesure relativement récente, qui offre du crédit aux propriétaires de petites entreprises commerciales pour l'amélioration et la modernisation de leur équipement et de leurs locaux.

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, aux termes de la *Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies*, met à la disposition des producteurs de blé des Prairies une forme d'assurance contre les mauvaises récoltes. Les cultivateurs

admissibles participent aux frais de cette assurance par le versement d'une prime calculée sur les ventes de blé à des acheteurs autorisés.

LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ, dans les cadres de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies,* verse des avances aux cultivateurs sur les céréales entreposées sur les fermes et qui ne peuvent être livrées par suite des restrictions de contingentement. A cette fin, la Commission emprunte des banques à charte, avec la garantie du gouvernement.

LE MINISTÈRE DES PÊCHERIES administre le Plan d'indemnités aux pêcheurs. Contre paiement d'une prime, ce plan offre aux pêcheurs une assurance contre la perte totale ou partielle de leurs bateaux ou de leurs pièges à homard.

LE MINISTÈRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION, grâce au Plan des prêts pour les frais de passage, met à la disposition des immigrants des prêts sans intérêt.

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS, sous le régime de programmes administrés par le Directeur des terres destinées aux anciens combattants, aide par trois moyens différents les ex-militaires. Le premier programme s'adresse à ceux qui veulent s'établir sur des terres comme cultivateurs à plein temps ou à temps partiel ou qui veulent se livrer à la pêche commerciale; la terre est achetée puis vendue à l'ancien combattant en vertu d'un contrat de vente comportant un faible taux d'intérêt ($3\frac{1}{2}$ p. 100), l'ex-militaire étant par la suite libéré d'une partie de sa dette s'il satisfait à certaines conditions. Depuis 1954, on offre aux anciens combattants qui sont cultivateurs à plein temps un crédit supplémentaire à long terme comportant un intérêt de 5 p. 100. Troisièmement, le ministère offre un financement provisoire aux anciens combattants pendant la construction de leurs propres habitations en attendant qu'ils reçoivent un prêt hypothécaire assuré de la Société centrale d'hypothèques et de logement, une fois les travaux terminés.

LE MINISTÈRE DU TRAVAIL vend des rentes viagères au public aux termes de la *Loi relative aux rentes sur l'État,* la rente maximum étant de $1,200 par an par personne.

LA SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT est l'organisme chargé de mettre en œuvre la politique fédérale en matière de logement. La forme des programmes financiers varie:

- Les plans d'assurance hypothécaire ont pour objet de protéger les prêteurs agréés (y compris la Société elle-même) contre les pertes subies à l'égard des sommes avancées pour la construction de nouvelles habitations ou pour l'amélioration de maisons déjà construites.

- Dans le passé (jusqu'en 1954), la Société garantissait par contrat jusqu'à 85 p. 100 des loyers annuels de certains immeubles à logements multiples, contre le paiement d'une prime annuelle. La Société est autorisée à se porter garante de projets de consolidation des terres et de certaines autres entreprises, mais ces programmes sont pour ainsi dire inactifs.
- La Société prête directement à diverses fins. Les prêts habituels afférents aux habitations ne sont consentis qu'en dernier ressort lorsqu'il est impossible d'obtenir le concours de prêteurs particuliers. Cependant, cette restriction à l'égard des prêts directs ne s'applique pas: aux projets d'habitations à loyer modique aménagées par des sociétés à dividendes limités ou par des organismes sans but lucratif; aux habitations destinées aux employés d'entreprises d'extraction minière, d'abattage, d'exploitation forestière et de pêche; aux dortoirs dans les universités; aux systèmes d'égouts collecteurs ou aux installations d'épuration aménagés par les municipalités.
- Enfin, la Société peut acheter et vendre et elle peut prêter sur son portefeuille d'hypothèques assurées.

LA SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE offre des hypothèques à long terme aux cultivateurs pour leur permettre d'établir leur exploitation agricole sur une base rentable.

LA BANQUE D'EXPANSION INDUSTRIELLE met des fonds à la disposition des entreprises qui ne peuvent financer leur expansion par les moyens ordinaires. Cette assistance revêt habituellement la forme de prêts hypothécaires, mais la Banque jouit d'une assez grande latitude quant à la nature de l'aide financière qu'elle peut accorder et quant aux garanties qu'elle doit exiger.

LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE DES CRÉDITS À L'EXPORTATION assure les exportateurs canadiens de denrées et de certains services contre le non-paiement de leurs factures. Elle les protège aussi contre certains risques exceptionnels, notamment ceux qui découlent du financement à long terme d'importantes exportations de biens d'équipement. Ces derniers programmes sont administrés par la Société mais c'est le gouvernement qui en assume les risques.

Le présent rapport fournit aussi des indications concernant les régimes de pensions des fonctionnaires. D'autres activités financières du gouvernement ont été notées, mais n'ont pas fait l'objet d'un examen minutieux. Ce sont, entre autres, les prêts aux Indiens, aux Esquimaux et aux employés de l'État postés à l'étranger; les prêts ou les effets recevables à long terme afférents à la vente de propriétés du gouvernement; l'assurance-vie offerte aux fonctionnaires et aux anciens combattants, et divers régimes de pension, y compris ceux des membres de la Chambre des communes, des diplomates

et des juges. Les responsabilités financières assumées dans le cadre des programmes qui n'ont pas été étudiés sont souvent onéreuses mais, dans beaucoup de cas, ces programmes ont été abandonnés, sont inactifs ou ne comptent qu'un nombre limité d'intéressés.

Le tableau 1 range les programmes examinés par catégories et indique la somme des prêts, garanties et assurances en cours. On y voit que les prêts afférents au logement et à des domaines connexes représentent le gros du total. Ce n'est que pour les prestations de pension garanties aux fonctionnaires et pour les ventes de rentes viagères qu'on retrouve des ordres de grandeur vraiment comparables. L'aide financière assurée aux cultivateurs, aux entreprises commerciales, aux anciens combattants et à d'autres est assez impressionnante mais ne représente qu'une faible somme en comparaison des autres programmes.

La durée des prêts varie. Les prêts à long terme ont généralement pour objet le financement de nouvelles habitations, de dortoirs d'université et de systèmes municipaux d'enlèvement des eaux-vannes, dans le cadre de programmes administrés par la Société centrale d'hypothèques et de logement. Les prêts de la Société du crédit agricole et certains prêts administrés par le Directeur des terres destinées aux anciens combattants sont aussi de longue durée. Des avances à court et à moyen termes sont consenties directement aux entreprises commerciales par la Banque d'expansion industrielle. Les prêts garantis, accordés par les banques à charte aux cultivateurs, aux pêcheurs, aux anciens combattants et aux petites entreprises, de même que les prêts assurés consentis aux propriétaires pour l'amélioration de leurs habitations, sont de durée courte ou moyenne. Les avances de la Commission canadienne du blé pour les récoltes non livrées sont des prêts à court terme, tout comme les prêts accordés aux immigrants par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Le tableau 1 indique que le total des prêts directs consentis par les organismes du gouvernement dépasse 1.8 milliard et que celui des prêts indirects atteint presque trois milliards, y compris, dans ce dernier cas, les prêts accordés par des institutions privées mais garantis ou assurés par le gouvernement.

Certains des programmes se limitent à des avances de fonds, mais d'autres assurent aux bénéficiaires des services spéciaux destinés à leur faciliter le succès financier. Ainsi, le personnel du Service des terres destinées aux anciens combattants et celui de la Société du crédit agricole non seulement étudient les demandes de prêt du point de vue des garanties offertes et de la qualité du plan d'exploitation agricole, mais encore ils suivent continuellement le comportement du débiteur hypothécaire, analysant sa situation financière,

Tableau 1 — BILAN DES SERVICES DE PRÊT, DE GARANTIE ET D'ASSURANCE

			Sommes à recouvrer En fin d'année financière au 31 déc. 1960 ou au 31 mars 1961				
			Prêts			*Engagements de garantie ou d'assurance*	
But	*Organisme*	*Activité*	*Directs*	*Indirects*	*Total*	*Éventuels*[1]	*Fixes*
			(milliers de dollars)				
Logement	Société centrale d'hypothèques et de logement	— Prêts à long terme pour habitations, y compris maisons de rapport à revenu moyen ou modique..	$1,296,384	$2,751,847		$3,090,000	
		— Prêts à long terme: dortoirs d'université et enlèvement des eaux-vannes[2]					
		— Garanties des loyers: maisons de rapport à revenu moyen ou modique				15,500	
		— Prêts à court et moyen termes: améliorations aux maisons déjà bâties		56,000		9,410	
			$1,296,384	$2,807,847	$4,104,231	$3,114,910	—
Cultivateurs	Société du crédit agricole	— Crédit hypothécaire à long terme..	162,427				
	Commission canadienne du blé	— Prêts aux cultivateurs de l'Ouest: récoltes non livrées	35,836				
	Ministère des Finances — *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*	— Crédit à court et moyen termes aux cultivateurs: amélioration et expansion des fermes et relèvement du niveau économique		177,536		45,426	
	Ministère de l'Agriculture	— Aide aux cultivateurs de l'Ouest: mauvaises récoltes				indéterminé	
			$ 198,263	$ 177,536	$ 375,799	$ 45,426	—

Entreprises commerciales	Banque d'expansion industrielle	—Crédit à l'industrie, au commerce et autres entreprises commerciales comme complément de l'activité des autres prêteurs.........................	105,900				
	Ministère des Finances—*Loi sur les prêts aux petites entreprises*	—Prêts aux petites entreprises: amélioration et modernisation de l'équipement et des locaux...............		1,865		187	
			$ 105,900	$ 1,865	$ 107,865	$ 187	—
Anciens combattants	Ministère des Affaires des anciens combattants—*Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*	—Aide financière: prêts pour l'établissement d'anciens combattants comme cultivateurs à plein temps ou à temps partiel ou comme pêcheurs commerciaux ainsi que pour la construction d'habitations........	199,644				
	Ministère des Finance—*Loi sur les prêts commerciaux et professionnels aux anciens combattants*	—Prêts à court et à moyen termes pour aider à l'établissement d'anciens combattants dans les affaires ou les professions..........................		209		209	
			$ 199,644	$ 209	$ 199,853	$ 209	—
Pêcheurs	Ministère des Finances—*Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche*	—Prêts à court et à moyen termes pour aider les pêcheurs qui se livrent à des opérations de pêche primaire..		355		147	
	Ministère des Pêcheries	—Plan d'indemnités aux pêcheurs: pertes de bateaux et de pièges à homard...			indéterminé		
			—	$ 355	$ 355	$ 147	—
Exportateurs	Société d'assurance des crédits à l'exportation	—Garanties: financement à long terme de grosses exportations de biens d'équipement.........................				110,067	
		—Assurance : financement à court et à moyen termes des exportations..				64,847	
			—	—	—	$ 174,914	—

Tableau 1—BILAN DES SERVICES DE PRÊT, DE GARANTIE ET D'ASSURANCE (fin)

But	Organisme	Activité	Sommes à recouvrer En fin d'année financière au 31 déc. 1960 ou au 31 mars 1961 — Prêts: Directs	Prêts: Indicrects	Total	Engagements de garantie ou d'assurance: Eventuels	Engagements de garantie ou d'assurance: Fixes
			(milliers de dollars)				
Immigrants	Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	—Prêts à court terme aux immigrants: frais de passage et autres dépenses	$ 3,427		$ 3,427	—	—
Fonctionnaires	Ministère des Finances	—Administration publique: pension et prestations de retraite et de décès	—	—			1,479,983[3]
	Ministère de la Défense nationale	—Pension de retraite et prestations de décès des militaires	—	—			1,163,478[3]
	Gendarmerie royale du Canada	—Pension aux gendarmes et prestations aux personnes à charge	—	—			29,483[3]
							2,672,944
Grand public	Ministère du Travail	—Ventes de rentes viagères	—	—			1,199,123[3]
			—	—	—	—	3,872,067
			$1,803,618	$2,987,812	$4,791,430	$3,335,793	$3,972,067

Nota:—1. Lorsque les prêts sont assurés ou garantis, en totalité ou en partie, les sommes figurent à la fois comme prêts et comme sommes garanties ou assurées.

2. Les prêts afférents aux dortoirs d'université et aux systèmes d'enlèvement des eaux-vannes n'ont été autorisés par le Parlement qu'à partir de décembre 1960; aucun n'était donc en cours le 31 décembre 1960.

3. Ces sommes représentent le passif indiqué dans le Bilan de l'actif et du passif figurant dans les Comptes publics de 1960–1961; elles ne se fondent donc pas sur le calcul actuariel des engagements.

évaluant les progrès réalisés et, d'une façon plus générale, surveillant ses opérations pour s'assurer que les plans sont judicieusement exécutés. La Banque d'expansion industrielle dispose d'un personnel professionnel nombreux pour conseiller et renseigner les emprunteurs avant et après le prêt. Les programmes de la Société centrale d'hypothèques et de logement comprennent l'inspection des maisons en chantier financées tant directement que par des prêteurs particuliers. La Société étant tenue par la loi d'améliorer les normes générales de logement, ses inspections sont habituellement plus détaillées que celles des prêteurs privés. La Société d'assurance des crédits à l'exportation fournit gratuitement des renseignements et des conseils aux exportateurs. Par contre, le ministère des Finances n'offre que peu de services supplémentaires; les banques à charte ou autres prêteurs agréés sont responsables de l'administration des prêts consentis sous la garantie du gouvernement tandis que l'intérêt du ministère se limite à surveiller le rendement et à solder les pertes.

La grande variété des services supplémentaires rend difficile toute évaluation comparative de l'efficacité de ces programmes. Règle générale, si ces services se limitaient rigoureusement à l'assistance financière, les frais d'administration seraient beaucoup moins élevés. Il est rare que l'emprunteur puisse accepter cette aide sans profiter en même temps des services supplémentaires. Il y a toujours lieu de craindre que les services accessoires soient amplifiés et intensifiés lorsque le programme principal est en perte de vitesse et que le personnel cherche à motiver sa présence. Si l'on suivait plus souvent l'exemple de la Société du crédit agricole, qui exige une prime de surveillance, et si l'on dressait une évaluation plus précise du coût de ces services secondaires, il serait peut-être plus facile de réaliser un juste équilibre.

3

ORGANISMES QUI DISPENSENT DES SERVICES

MODES D'ORGANISATION

Les programmes examinés ne présentent aucune uniformité évidente qui permette de conclure que les types actuels d'organismes chargés de l'administration des prêts, garanties et assurances sont l'aboutissement d'une ligne de conduite systématique ou de l'acceptation de principes déterminés. Même à l'intérieur d'un domaine particulier d'activité, on peut retrouver une combinaison ou un mélange de méthodes et de modes d'organisation.

Institutions financières privées

Pour certains programmes de prêts aux cultivateurs, aux pêcheurs, aux anciens combattants, aux petites entreprises et aux propriétaires (pour l'amélioration de leurs maisons), le gouvernement a recours aux services des banques à charte. Il fait aussi appel aux banques et aux institutions financières privées, notamment les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance, pour financer la construction domiciliaire et pour d'autres besoins. Après 1935, c'est le principe de l'association qu'on a adopté à l'égard des prêts afférents à l'habitation: le gouvernement avançait une partie des fonds et les institutions financières, avec garantie partielle de l'État, fournissaient le reste et administraient les prêts. A partir de 1947, la Société centrale d'hypothèques et de logement a garanti aux institutions de prêt un rendement minimum pour des projets de consolidation des terres; plus tard, les mêmes garanties ont été étendues aux habitations construites pour être louées. Les prêts conjoints ont continué jusqu'en 1954, le gouvernement avançant le quart des fonds et en garantissant le solde de diverses façons. Cette année-là, par suite de modifications

apportées à la loi, la Société, d'associée qu'elle était, est devenue assureur. Les prêteurs particuliers, y compris pour la première fois les banques à charte, avançaient la totalité de chaque prêt, mais un plan d'assurance administré par la Société les protégeait contre les pertes. Le propriétaire de l'habitation versait une prime pour cette assurance.

Organismes du gouvernement

On a eu recours à la fois aux ministères et à d'autres organismes du gouvernement pour l'exécution de certains programmes d'assistance financière.

Les programmes mis en œuvre avant la seconde guerre mondiale étaient généralement exécutés et administrés par les ministères, bien que la Commission du prêt agricole canadien ait été établie vers la fin des années 20 pour l'exécution d'un programme de prêt analogue à celui que dirige maintenant la Société du crédit agricole qui lui a succédé. Les prêts afférents à l'habitation ont relevé du ministère des Finances jusqu'en 1946 et la vente des rentes viagères est de son ressort depuis 1908. C'est le ministère des Finances qui depuis vingt ans se charge de l'administration des quatre programmes de garantie déjà mentionnés.

Les programmes qui ne relèvent pas directement d'un ministère sont administrés le plus souvent par des organismes établis expressément à cette fin et ayant le statut d'une corporation. La Banque d'expansion industrielle et la Société d'assurance des crédits à l'exportation représentent des initiatives dans des domaines relativement nouveaux d'assistance aux entreprises commerciales. C'est la Société centrale d'hypothèques et de logement, principal agent du gouvernement dans le domaine du logement, qui vient en tête pour le volume des prêts, tant directs qu'indirects. La Société du crédit agricole, établie en 1959, prête directement sous forme d'hypothèques sur les fermes.

La plupart des programmes administrés par les ministères, par exemple le Plan d'indemnités aux pêcheurs ou les prêts aux immigrants, sont de portée limitée et se greffent sur d'autres activités. Toutefois, les programmes relevant du Directeur des terres destinées aux anciens combattants, bien que liés étroitement à d'autres initiatives du ministère des Affaires des anciens combattants, ressemblent à ceux de deux organismes constitués en corporation, ceux de la Société centrale d'hypothèques et de logement et de la Société du crédit agricole. Tous les trois prêtent directement sur hypothèque à long terme ou sur contrat de vente et doivent établir des bureaux locaux à travers tout le Canada pour l'administration de leurs programmes.

Conseil d'administration des organismes-corporations

Dans le domaine qui nous occupe, les organismes du gouvernement qui sont constitués en corporations ne sont pas de type uniforme bien que, règle

générale, on ait tenté de les modeler sur des institutions comparables du monde des affaires. Des conseils d'administration (ou leur équivalent) ont été désignés dans tous les cas, mais leurs responsabilités et leur composition varient. Les directeurs, tant de la Société du crédit agricole que de la Société d'assurance des crédits à l'exportation, ont tous été recrutés au sein de la fonction publique. Des comités consultatifs composés de particuliers sont au service de ces deux organismes. Les membres du conseil de la Société centrale d'hypothèques et de logement sont recrutés en nombre égal à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique. Tous les directeurs de la Banque d'expansion industrielle, sauf un, sont en même temps directeurs de la Banque du Canada; la plupart ont été recrutés hors du service public. Ni la Banque d'expansion industrielle ni la Société centrale d'hypothèques et de logement n'ont de comité consultatif.

CHOIX DU MODE D'ORGANISATION

Ainsi, dans le passé, ce n'est pas d'après une formule uniforme qu'on a choisi le mode d'organisation des sociétés chargées de l'exécution des programmes de prêt, de garantie et d'assurance. Toutefois, le recours aux services privés par opposition aux services d'État, le choix entre une administration effectuée directement par un ministère, par un organisme de ministère, ou par un organisme constitué en corporation, de même que le choix des directeurs pour ces organismes-corporations s'inspirent le plus souvent des mêmes considérations. Vos commissaires sont donc d'avis qu'il est approprié d'énoncer certains principes.

Institutions financières privées

Dans la répartition des responsabilités administratives afférentes aux services de prêt, de garantie et d'assurance, on doit d'abord se demander si le programme peut être exécuté par une entreprise privée. Le gouvernement et le public ont intérêt à faire appel à ces entreprises pour servir la population, tout comme ils ont intérêt à avoir recours au commerce pour se procurer certains services auxiliaires. Vos commissaires énumèrent les avantages de cette ligne de conduite dans leur rapport intitulé *«Faire» ou «faire faire»?* Le gouvernement évite ainsi d'étendre trop loin son action et d'être détourné de ses obligations réelles et il augmente du même coup ses recettes fiscales; les institutions privées étant ainsi plus solidement établies, le public est assuré d'un meilleur service.

La plupart des programmes de prêt direct mis sur pied par le gouvernement ont exigé l'établissement de nouveaux organismes ayant des bureaux

dans tout le Canada. Souvent, des normes acceptables de service ne sont possibles que si l'organisme dispose de succursales largement disséminées. Fréquemment, les employés sont assignés à des bureaux où la somme de travail est insuffisante pour les tenir occupés. Il est rare que les dimensions de ces services, une fois qu'ils sont établis, s'adaptent automatiquement aux fluctuations de la demande. Il est extrêmement difficile de mettre un terme à leur existence quand ils ont perdu toute utilité. D'autre part, les banques à charte et autres institutions financières privées ont déjà des succursales dans tout le Canada. Souvent, elles peuvent s'engager à fournir des services supplémentaires sans avoir à augmenter sensiblement leur personnel et elles peuvent assez facilement s'adapter aux variations de la demande. En faisant appel à ces institutions, le gouvernement peut accroître leur efficacité tandis que la concurrence d'organismes d'État pourrait avoir l'effet opposé. Enfin et surtout, le recours aux institutions privées est le meilleur moyen de protéger les programmes de prêt contre les pressions politiques.

Cependant, tous les programmes ne se prêtent pas à ce mode d'exécution. De fait, il est probable que les institutions financières privées refuseraient de se charger de la plupart des programmes administrés en ce moment par des organismes du gouvernement, surtout sous leur forme actuelle. Les institutions privées ne sont pas outillées pour assurer des services de consultation aussi complets que ceux qu'offre le programme afférent à la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants,* ni un service d'inspection aussi étendu que celui qu'assure la Société centrale d'hypothèques et de logement en matière de construction domiciliaire. Ces organismes offrent à l'emprunteur des services qui ne sont pas d'usage courant dans le monde des affaires. Les programmes teintés de paternalisme, où le service fourni pourrait souffrir d'une trop grande importance accordée aux considérations financières, ne conviennent pas le plus souvent aux institutions privées.

L'expérience a démontré qu'un programme qui fait appel à la fois aux institutions privées et à un organisme du gouvernement peut donner d'excellents résultats. C'est ainsi que la Société centrale d'hypothèques et de logement se charge de toutes les inspections de maisons bien que beaucoup d'hypothèques assurées soient obtenues de prêteurs particuliers. Il peut être nécessaire de recourir à diverses méthodes pour réaliser tous les objectifs du gouvernement mais il faut accorder la préférence à celles qui se conforment de plus près à la pratique commerciale courante; ces méthodes permettent de recourir dans une certaine mesure aux institutions privées tandis que les autres ne le permettent pas.

Il faut donc en conclure que le gouvernement ne doit entreprendre de fournir directement des services, dans le cas soit de nouveaux programmes soit

de modifications à des programmes déjà en marche, que s'il est nettement établi qu'il ne peut recourir efficacement aux institutions privées.

Sociétés de la Couronne

Les programmes exécutés par une direction ou une division d'un ministère relèvent directement du ministre compétent et doivent se conformer à des règlements généraux afférents au financement, au personnel et à l'administration. Les crédits sont votés annuellement par le Parlement; la comptabilité est établie sous un régime de caisse et toutes les recettes sont versées au Fonds du revenu consolidé.

Au contraire, les programmes exécutés par les organismes ayant le statut de corporations échappent dans une certaine mesure à la surveillance du ministre responsable bien que, dans la pratique, on note certaines variantes de grande importance. Les sociétés de la Couronne ne sont pas aussi rigoureusement assujetties aux réglementations détaillées du conseil du Trésor et souvent il leur est possible de recruter et de diriger leur personnel sans passer par la Commission du service civil. En matière de finance et de comptabilité, leurs méthodes ressemblent d'habitude à celles des institutions privées comparables.

Si les recommandations formulées ailleurs par vos commissaires sont appliquées, les ministères jouiront d'une plus grande latitude en matière de finance, de personnel et d'administration; le contraste frappant qui existe en ce moment entre le ministère et les organismes-corporations disparaîtra. Quoi qu'il en soit, il est probable qu'il sera toujours possible à un organisme constitué en corporation de modeler de plus près sa structure sur celle d'institutions privées comparables et d'adopter des méthodes juridiques, administratives et autres qui sont généralement connues du public.

Cependant, le plus grand degré d'indépendance, vis-à-vis du pouvoir politique, dont jouit l'organisme-corporation du fait qu'il a plus de chance d'avoir ses coudées franches qu'une division ordinaire d'un ministère ou qu'un organisme ministériel, peut avoir plus d'importance encore. Quoi qu'il en soit, l'indépendance réelle est impossible quand tous les directeurs, quels que soient leur rang ou les ministères auxquels ils sont rattachés, sont des fonctionnaires. Bien qu'il puisse sembler commode, dans des circonstances exceptionnelles, de recruter les directeurs au sein du service public, on peut se demander, en pareil cas, s'il est vraiment nécessaire d'avoir recours au mode d'organisation d'une corporation.

Même recruté hors de la fonction publique, un conseil d'administration ne peut être vraiment indépendant que s'il peut se guider sur des règles clairement définies et que si le régime financier lui permet de payer les frais d'exploitation à même les recettes ou les subventions statutaires. Le conseil

peut être effectivement maître chez lui, les directives ministérielles ne portant que sur la ligne de conduite générale, ou il peut jouer simplement le rôle de tampon entre le ministère et le personnel de l'organisme.

Vos commissaires sont d'avis que le régime de société ne peut convenir aux programmes de prêt que si son fonctionnement est modelé sur celui d'une société ordinaire, la responsabilité de l'administration retombant sur un conseil d'administration compétent qui ait à rendre compte du rendement. En pareil cas, les membres du conseil doivent être choisis avant tout pour leur jugement et leur expérience administrative et non pour représenter les régions, la clientèle ou quoi que ce soit. Les organismes constitués en corporations peuvent avoir besoin des connaissances spécialisées et de la collaboration du ministère des Finances, de la Banque du Canada ou d'autres institutions, mais toute participation extérieure aux affaires de la corporation ou aux délibérations de son conseil doit être purement consultative.

Exécution ministérielle directe

L'exécution de programmes dont on ne s'attend pas qu'ils soient rentables ou de programmes qui comportent des services qui ne sont pas habituellement offerts aux emprunteurs ne saurait être confiée à des institutions financières privées ni à des sociétés de la Couronne. Le coût des prêts libres d'intérêt ou des services fournis gratuitement doit nécessairement être imputé sur le budget d'un ministère dans les cadres de programmes gouvernementaux approuvés. Ainsi, il est normal que le programme de prêt sans intérêt aux immigrants relève d'un ministère. De même, c'est un ministère qui peut le mieux administrer le Plan d'indemnités aux pêcheurs, car les primes perçues sont inférieures aux réclamations payées et aucuns frais d'administration ne sont récupérés.

Pareillement, pour les régimes prévoyant des prêts par des institutions privées, la garantie et l'assurance doivent être administrées par le gouvernement. Le personnel nécessaire n'est pas assez nombreux pour motiver l'établissement d'organismes distincts. Sous la surveillance du ministère des Finances, ces initiatives peuvent être harmonisées avec d'autres programmes financiers et économiques. Le Plan d'assurance hypothécaire de la Société centrale d'hypothèques et de logement fait peut-être exception à cette règle générale parce qu'il est étroitement lié à d'autres activités de la Société.

Conclusions

Certaines conclusions générales sur les modes d'organisation qui conviennent aux services gouvernementaux de prêt, de garantie et d'assurance se dégagent des considérations qui précèdent.

- L'administration des programmes qui offrent des avantages à d'importants secteurs de la population devrait être confiée, en totalité ou en partie, aux banques à charte et à d'autres institutions financières privées qui peuvent faire appel à cette fin à leurs succursales. C'est un ministère—de préférence celui des Finances—qui devrait surveiller les programmes de garantie ou d'assurance contre les pertes.
- Il y aurait lieu de ne recourir aux organismes-corporations que lorsque l'exécution du programme doit être confiée à un conseil d'administration indépendant et que l'équilibre financier peut être assuré par une capitalisation appropriée et des recettes suffisantes ou des subventions statutaires.
- Il faudrait recourir aux organismes ministériels pour administrer les programmes qui exigent une organisation régionale et lorsque les avantages offerts comprennent des services spécialisés ou un mode d'assistance que les entreprises privées ne sauraient convenablement fournir. Dans ces cas, il peut être bon de faire appel à des comités consultatifs indépendants du service public.
- L'action directe d'un ministère, par une direction ou une division, convient aux programmes qui ne s'adressent qu'à une catégorie très limitée de bénéficiaires ou à ceux dont on ne s'attend pas qu'ils soient rentables.

4

FINANCEMENT DES SERVICES

PROGRAMMES MINISTÉRIELS

Règle générale, les ministères obtiennent les fonds dont ils ont besoin annuellement sous forme de crédits du Parlement qui couvrent à la fois les prêts et les frais d'administration. Les fonds sont avancés au ministère sans frais et, d'autre part, les remboursements, intérêts et autres montants perçus des bénéficiaires sont versés au Fonds du revenu consolidé.

Dans le monde des affaires, ce sont les recettes immédiates ou éventuelles qui déterminent si un service sera offert ou maintenu. Le gouvernement, cependant, offre certains services sans trop se soucier de ce qu'ils coûtent ou rapportent; il compte sur ses recettes générales pour financer les programmes ministériels. Les services jugés d'intérêt national ne seraient peut-être pas viables si le coût entier en retombait sur ceux qui en profitent. Leur sort dépend beaucoup plus de l'approbation par le Parlement des crédits nécessaires que de l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

Ainsi, les contrats de vente relevant de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* portent intérêt à $3\frac{1}{2}$ p. 100, taux inférieur à ce que les emprunts ordinaires coûtent à la Couronne; néanmoins, aucune charge d'intérêts n'est imputée sur le programme pour l'emploi des fonds publics. Pour certains programmes ministériels, la vente de rentes viagères, par le ministère du Travail par exemple, on établit les primes sans tenir compte des frais d'administration, ceux-ci étant imputés sur les crédits votés par le Parlement. Les recettes de nombreux programmes de cette catégorie ne couvrent même pas ces dépenses directes et le Parlement est souvent appelé à voter des sommes supplémentaires pour combler les déficits. Parce que la répartition

des frais entre les ministères est rarement complète, les programmes ministériels de prêt profitent habituellement d'une subvention cachée sous forme de locaux, de franchise postale, de fonds de retraite et d'avantages divers fournis gratuitement. Par conséquent, le coût réel des services financiers assurés par les ministères n'est généralement ni calculé ni connu.

PROGRAMMES DE PRÊT (ORGANISMES-CORPORATIONS)

On s'attend généralement des sociétés de la Couronne qu'elles suivent d'assez près la pratique financière habituelle d'équilibrer rentrées et sorties. Le plus souvent, les sociétés paient les services reçus des ministères ou autres organismes de l'État, et elles doivent couvrir leurs frais. Les activités secondaires non rentables, comme les recherches sur l'habitation, sont parfois financées par des crédits du Parlement. Dans les autres cas, les organismes-corporations obtiennent leurs fonds par les moyens suivants:

- Capital-actions et autres apports de capitaux votés par le Parlement.
- Prêts à intérêt de fonds publics.
- Emprunts publics.
- Frais exigés des bénéficiaires.

Pour qu'une société de la Couronne soit indépendante, il faut que son assise financière soit saine. Un organisme ne peut être vraiment libre que s'il dispose de capitaux suffisants pour assurer son fonctionnement et couvrir ses pertes courantes. Il faut évidemment un juste rapport entre le coût des services rendus et le prix exigé de la clientèle. Puisqu'une juste évaluation du rendement doit tenir compte des capitaux engagés sous quelque forme que ce soit, les frais afférents à l'utilisation de fonds publics doivent se fonder sur des principes uniformes.

Notre examen a porté sur trois grandes institutions de prêt, toutes trois des organismes-corporations: la Société centrale d'hypothèques et de logement, la Société du crédit agricole et la Banque d'expansion industrielle. Leurs régimes respectifs de financement ne se ressemblent guère.

Capital et bénéfices retenus

Au 31 décembre 1960, la Société centrale d'hypothèques et de logement avait un capital social de 25 millions de dollars, souscrit en totalité par le gouvernement; elle emprunte aussi de fortes sommes du gouvernement à divers taux d'intérêt. La Société est autorisée à conserver ses bénéfices jusqu'à concurrence de cinq millions de dollars et c'est ce qu'elle a fait; en conséquence, tous ses

bénéfices sont maintenant cédés au Receveur général du Canada mais ils ne sont pas crédités au compte de sa dette envers la Couronne. L'actif étant d'environ 1,600 millions, le rapport entre cette somme et le capital et les bénéfices retenus est de 1 à 52.

Au 31 mars 1961 la Société du crédit agricole avait un capital de 6.4 millions de dollars souscrit par le gouvernement; ses bénéfices retenus dépassaient 3.5 millions. Les prêts aux cultivateurs représentaient environ 162 millions, ce qui donne un rapport de 1 à 16. Lorsque les bénéfices retenus égaleront le capital de la Société, c'est-à-dire 8 millions, tous les bénéfices futurs devront être cédés annuellement, à moins que le gouvernement ne souscrive de nouveaux capitaux. On peut s'attendre que le rapport entre l'avoir accumulé et les prêts à recouvrer varie considérablement car la structure financière de la Société n'est pas liée au volume de ses transactions.

Au 30 septembre 1961, les prêts à percevoir de la Banque d'expansion industrielle se montaient à environ 124 millions de dollars et son capital et ses bénéfices accumulés à 44 millions, soit un rapport de 1 à 2.8. Aucun plafond n'a été fixé quant à la somme que la Banque peut retenir sur ses bénéfices et accumuler. Puisque les dividendes annuels, s'ils sont distribués, doivent se limiter à 4 p. 100 du capital versé (capital détenu entièrement par la Banque du Canada), on peut s'attendre à ce que les sommes accumulées continuent d'augmenter; ici encore cependant, elles ne varieront pas nécessairement en fonction des prêts en cours.

Les capitaux et autres apports fournis gratuitement à ces organismes-corporations représentent pour le gouvernement un élément de frais. Si cet argent était affecté à d'autres fins, les emprunts globaux du gouvernement et les intérêts qu'il paie en seraient réduits d'autant. L'expérience atteste que, règle générale, les Sociétés de la Couronne ne paient pas volontiers de dividendes même quand elles disposent de plus de fonds qu'il n'en faut pour leurs affaires courantes. Tout naturellement, les administrateurs considèrent que les fonds accumulés à même les rentrées appartiennent à la Société; ils cherchent à en conserver indéfiniment l'usage gratuit. Étant donné cependant qu'on n'exige rien des organismes-corporations en retour des capitaux qu'ils détiennent, le coût véritable de leurs programmes n'est pas connu.

La nécessité de se protéger contre des pertes éventuelles est le facteur principal qui détermine le capital et les bénéfices retenus qu'un organisme constitué en corporation devrait posséder en plus du fonds de roulement nécessaire. De toutes les sociétés examinées, aucune n'a subi de grosses pertes; leur situation semble de tout repos. Cependant, pour que ces sociétés aient leurs coudées franches, leurs administrateurs doivent être libres de fixer, d'accumuler et de retenir les réserves jugées suffisantes contre les pertes, sans

faire appel au gouvernement. Au-dessus d'un niveau raisonnable cependant, il est logique d'avoir recours au gouvernement en cas d'extrême urgence. Les réserves de capitaux et les bénéfices retenus doivent varier en fonction des prêts à recouvrer, mais aucune société de la Couronne ne devrait chercher à retenir des sommes au-delà des limites prudentes que se fixent les institutions privées de prêt. Si ces organismes devaient payer le coût du capital souscrit et des bénéfices retenus, ils auraient moins tendance à conserver de trop fortes réserves.

Emprunts

Les trois sociétés de la Couronne examinées ont des méthodes d'emprunt différentes. La Banque d'expansion industrielle n'emprunte que de sa société-mère, la Banque du Canada, tandis que les deux autres empruntent du gouvernement du Canada par l'entremise du ministre des Finances. Le ministère des Finances et la Banque du Canada exigent tous deux des taux d'intérêt compatibles avec le loyer courant de l'argent, une légère surtaxe étant ajoutée pour couvrir les frais de service. Le ministère des Finances ne calcule ses taux de prêt que deux fois l'an de sorte que les organismes savent que le taux d'emprunt est valable pour six mois. La Banque du Canada opère des rajustements tous les quinze jours de sorte que les taux exigés de la Banque d'expansion industrielle correspondent de très près au loyer courant de l'argent. En outre, la Banque tient compte davantage de la durée du prêt. Les mêmes conditions devraient s'appliquer à tous ces organismes; c'est la méthode de la Banque du Canada qui nous semble la plus appropriée.

Taux d'intérêt exigés du public

Le tableau 2 indique le taux d'intérêt exigé par les trois organismes-corporations ainsi que le loyer des prêts consentis dans les cadres de programmes administrés par des ministères du gouvernement. Les taux sont loin d'être les mêmes; on constate une absence générale d'uniformité.

Les taux d'intérêt vont de zéro à six et demi pour cent. Il peut être nécessaire au gouvernement d'offrir, par l'entremise de ses ministères, des prêts à des taux d'intérêt inférieurs aux taux courants, mais quand cette ligne de conduite est imposée à un organisme constitué en corporation cela peut compromettre son indépendance financière. En outre, il ne semble exister aucun rapport approprié entre, d'une part, les taux d'intérêt exigés sous le régime des divers programmes administrés par la Société centrale d'hypothèques et de logement et, d'autre part, la durée du prêt ou la nature du risque. Le taux de 5 p. 100 de la Société du crédit agricole ne correspond pas d'assez près au coût réel.

Tableau 2—VARIATION DU NIVEAU COURANT DES TAUX D'INTÉRÊT SUR LES PRÊTS

But	*Organisme*	*Activité*	*Taux d'intérêt*	*Fixé par*	*Durée maximum du prêt*
Logement	Société centrale d'hypothèques et de logement	—Prêts à long terme pour habitations	6½ p. 100	Décret en conseil	35 ans
		—Prêts à long terme pour habitations à coût moyen ou modique destinées aux employés de fabricants de produits primaires	6⅜ p. 100	Décret en conseil	35 ans
		—Prêts à long terme à des sociétés à dividendes limités pour maisons de rapport à revenu moyen ou modique	5⅛ p. 100	Décret en conseil	50 ans
		—Prêts à long terme pour dortoirs d'université et pour système d'enlèvement des eaux-vannes	5¼ p. 100	Décret en conseil	50 ans
Cultivateurs	Société du crédit agricole	—Prêts à long terme sous forme d'hypothèques sur les fermes	5 p. 100	Loi	30 ans
	Commission canadienne du blé	—Prêts pour récoltes non livrées	Aucun, sauf défaut de paiement	Loi	1½ an
Entreprises commerciales	Banque d'expansion industrielle	—Crédit à l'industrie, au commerce et autres entreprises commerciales comme complément de l'activité des autres prêteurs	6½ p. 100	Conseil d'administration	Pas de durée fixe; de 5 à 10 ans le plus souvent
Anciens combattants	Ministère des Affaires des anciens combattants	—Assistance financière, y compris subventions conditionnelles pour l'établissement d'anciens combattants à titre de cultivateurs à plein temps ou à temps partiel ou de pêcheurs commerciaux	3½ p. 100	Loi	20 ans
		—Prêts hypothécaires à long terme sur fermes	5 p. 100	Loi	30 ans
Immigrants	Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	—Prêts à court terme aux immigrants pour frais de passage et autres dépenses	Aucun	Décret en conseil	2 ans

Le droit de fixer ou de modifier les taux d'intérêt varie également suivant le programme. Le taux de la Société du crédit agricole est fixé par la loi, celui de la Société centrale d'hypothèques et de logement par décret en conseil et celui de la Banque d'expansion industrielle par le conseil d'administration qui détermine lui-même et peut modifier le taux exigé par la Banque.

En fixant les taux par la loi même, on ouvre la voie à des anomalies. Ainsi, le taux fixé par décret en conseil pour les avances consenties par le gouvernement à la Société du crédit agricole était récemment de $5\frac{3}{4}$ p. 100; or la loi pertinente précise que la Société ne peut exiger des emprunteurs un taux d'interêt dépassant 5 p. 100. En l'absence d'une modification à la loi, les réserves globales de la Société et de l'organisme qui l'a précédé, la Commission du prêt agricole canadien, accumulées au cours d'un quart de siècle, peuvent être dissipées par suite de l'obligation statutaire de prêter de l'argent au-dessous du prix coûtant.

De plus, même si les taux statutaires ont été initialement fixés à un niveau approprié, il peut arriver, par suite des fluctuations du marché monétaire, qu'ils ne correspondent plus à la réalité. C'est ainsi que le taux d'intérêt de $3\frac{1}{2}$ p. 100 fixé pour les contrats de vente relevant de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* est resté le même pendant près de vingt ans, les importantes fluctuations du loyer de l'argent survenues pendant cette période n'ayant donné lieu à aucun rajustement. Il semble logique que la fixation ou la modification des taux d'intérêt relèvent du conseil d'administration; cependant, puisqu'il s'agit de fonds publics, ces taux devraient, de l'avis de vos commissaires, être soumis à l'approbation du gouverneur en conseil. Cette méthode couperait court aux irrégularités et aux anomalies qui permettent aux emprunteurs, qui peuvent opter entre plusieurs programmes, d'obtenir pour les mêmes fins des fonds à meilleur compte d'une institution que d'une autre.

Nous recommandons donc:

1 Qu'on songe à reviser le régime de financement des Sociétés de la Couronne qui administrent des programmes de prêt afin que le coût des capitaux fournis sous une forme ou sous une autre, y compris les profits retenus, soit réparti logiquement et équitablement.

2 Que les taux d'intérêt et autres conditions des avances de fonds publics aux sociétés de la Couronne soient fondés sur des principes uniformes, compte tenu de ce que coûte l'argent au gouvernement, de la durée du prêt et des autres éléments pertinents.

3 Que, pour les prêts consentis au public par des Sociétés de la Couronne, les taux d'intérêt soient établis à intervalles par le conseil de chaque société, sans restrictions statutaires, mais sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil.

PROGRAMMES DE GARANTIE ET D'ASSURANCE

Les programmes de garantie et d'assurance sont de deux catégories: ils s'adressent directement au public ou à des institutions financières privées en vue de les amener à prêter des fonds au public.

Taux exigés du public

Le coût des emprunts consentis dans les cadres de programmes soutenus par la garantie ou par l'assurance du gouvernement dépend de facteurs autres que ceux qui déterminent les taux exigés par le gouvernement pour le recouvrement de ses propres frais. Le tableau 3 indique, pour chaque programme, les deux barèmes, quand il y a lieu, et fournit d'autres renseignements pertinents.

A une exception près, les lois administrées par la Division des prêts garantis du ministère des Finances et prévoyant des avances par l'entremise des banques à charte, précisent que le taux d'intérêt ne devra pas dépasser 5 p. 100. La *Loi sur les prêts aux petites entreprises* ne fixe aucun maximum statutaire et le taux courant a été établi à $5\frac{1}{2}$ p. 100 par un décret en conseil. Les prêts relevant de la *Loi garantissant des emprunts pour réfection de maisons,* programme à peu près semblable à celui qu'administre la Société centrale d'hypothèques et de logement, comportent un taux maximum de 6 p. 100, également établi par un décret en conseil.

Même si l'on reconnaît que le but avoué de ces programmes gouvernementaux de prêt est d'offrir du crédit à un taux plus bas que le taux courant, ces écarts sont difficilement explicables. L'établissement d'un taux d'intérêt fixe par le Parlement, sans que soient prévus les rouages nécessaires pour le modifier, peut, par suite des fluctuations du marché de l'argent, avoir de malencontreux effets sur le succès du programme. Les institutions financières privées qui prêtent les fonds trouveront peut-être à les placer plus avantageusement ailleurs et, en conséquence, se désintéresseront de ces programmes.

On relève des anomalies de même nature dans les taux exigés de l'emprunteur pour couvrir le coût de la garantie ou de l'assurance obtenu du gouvernement dans les cadres de ces programmes. Toutes les garanties relevant de la Division des prêts garantis du ministère des Finances sont offertes

Tableau 3—VARIATION DU NIVEAU COURANT DES INTÉRÊTS ET AUTRES FRAIS: PROGRAMMES DE GARANTIE ET D'ASSURANCE

But	*Organisme*	*Activité*	*Intérêt maximum*	*Fixé par*	*Frais de garantie ou d'assurance*	*Fixés par*	*Portée de la garantie ou de l'assurance*
		A—PROGRAMMES DE GARANTIE					
Cultivateurs	Ministère des Finances—*Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*	Prêts à court et moyen termes aux cultivateurs: amélioration et expansion des fermes et relèvement du niveau économique....	5 p. 100	La loi	Aucun	—	10 p. 100 de tous les prêts de chaque banque (maximum 10 ans)
Entreprises commerciales	Ministère des Finances—*Loi sur les prêts aux petites entreprises*	Crédit aux petites entreprises pour amélioration et modernisation de l'équipement et des locaux	5½ p. 100	Décret en conseil	Aucun	—	10 p. 100 de tous les prêts de chaque banque (maximum 10 ans)
Anciens combattants	Ministère des Finances—*Loi sur les prêts commerciaux et professionnels aux anciens combattants*	Prêts à court et à moyen termes pour aider à l'établissement d'anciens combattants dans les affaires ou professions................	5 p. 100	La loi	Aucun	—	Pour chaque banque: 25 p. 100 jusqu'à $1,000,000, puis 15 p. 100 (maximum 10 ans
Pêcheurs	Ministère des Finances—*Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche*	Prêts à court et à moyen termes pour aider les pêcheurs qui se livrent à des opérations de pêche primaire...............................	5 p. 100	La loi	Aucun	—	Pour chaque prêteur: 15 p. 100 jusqu'à $500,000, puis 10 p. 100 (maximum 8 ans)
Exportateurs	Société d'assurance des crédits à l'exportation	Garanties du gouvernement pour le financement à long terme de grosses exportations de biens d'équipement........................	Varie	Décret en conseil	Aucun	—	100 p. 100, sans maximum

B—PROGRAMMES D'ASSURANCE

Logement	Société centrale d'hypothèques et de logement	Prêts d'assurance hypothécaire à long terme pour habitations	6½ p. 100	Décret en conseil	Prime unique: 1¾ à 2½ p. 100 du prêt	La loi	Capital, intérêts et frais en totalité jusqu'au maximum autorisé
		Garantie des loyers pour maisons de rapport à revenu moyen ou modique	Inactif—Pas de renseignement	Décret en conseil	Prime annuelle: 1¾ à 2½ p. 100 de la garantie	La loi	Maximum: 85 p. 100 des loyers annuels déterminés par la Société. Maximum, 30 ans. La Société peut mettre fin au contrat en achetant propriété à prix fixé
		Crédit à moyen et à court termes pour amélioration de maisons déjà bâties	6 p. 100	Décret en conseil	Prime unique: 1 p. 100 du prêt	La loi	Engagement maximum envers chaque prêteur: 5 p. 100 du montant total de ses limites générales, $25,000,000
Cultivateurs	Ministère de l'Agriculture	Aide aux cultivateurs de l'Ouest	—	—	1 p. 100 des céréales vendues à acheteurs approuvés	La loi	$2 à $4 l'acre jusqu'à $800 par cultivateur
Pêcheurs	Ministère des Pêcheries	Plan d'indemnités: pertes de bateaux et de pièges à homard	—	—	Bateaux: prime annuelle, 1 p. 100 de la valeur du bateau	Décret en conseil	Bateaux: maximum pour perte totale, 60 à 70 p. 100 de la valeur du bateau; pour perte partielle, déduction de 15 à 30 p. 100
					Pièges: prime saisonnière, 5¢ à 35¢ par piège	Décret en conseil	Pièges: déduction, 20 à 30 p. 100; indemnité, 90¢ à $3.75 par piège
Exportateurs	Société d'assurance des crédits à l'exportation	Assurance à moyen et à court termes: financement des exportations	—	—	Varient; moyenne, environ 1 p. 100 du risque couvert	Conseil d'administration	Assurance jusqu'à 85 p. 100 des pertes

gratuitement. Ni l'emprunteur ni le prêteur ne contribuent au coût des pertes ou aux frais d'administration assumés par le gouvernement dans les cadres de ces programmes; dans les deux cas, ces frais sont couverts par des crédits du Parlement. La Société centrale d'hypothèques et de logement assure les prêts afférents à l'amélioration des habitations moyennant une prime statutaire d'un pour cent. Cette prime n'est pas affectée au paiement des frais d'administration car ces frais sont acquittés à même les recettes générales de la Société. Les pertes sont imputées sur le compte des primes, le solde étant gardé en réserve en prévision des pertes futures.

Tous les programmes qui offrent de la protection sous forme d'assurance, soit directement au public soit aux institutions qui prêtent au public, comportent des primes ou des tarifs équivalents. Le rapport entre ces primes et les pertes réelles constatées varie énormément. Le cas de la Société centrale d'hypothèques et de logement représente un des extrêmes. Les pertes subies par le plan d'assurance afférent à l'amélioration des habitations s'établissent à moins d'un cinquième de la somme d'un pour cent perçue sous forme de primes, de sorte que l'actif accumulé jusqu'ici est égal à près de 20 p. 100 du passif global éventuel. A l'autre extrémité, les réclamations payées pour des mauvaises récoltes, sous le régime du programme d'assistance à l'agriculture des Prairies, et les compensations pour la destruction de pièges à homard, dans les cadres du Plan d'indemnités aux pêcheurs, se sont élevées à plus du double des primes perçues. La Société d'assurance des crédits à l'exportation, qui a perçu jusqu'ici des primes à peu près égales aux pertes et aux frais d'administration montre un plus juste équilibre.

Réserves en prévision des pertes

Les moyens adoptés pour se prémunir contre les pertes révèlent d'autres anomalies. Aucune réserve contre les pertes n'est prévue dans le cas des programmes administrés par les ministères; les pertes et les frais d'administration sont couverts par des crédits du Parlement. Dans les cas où des primes ont été perçues des emprunteurs dans le cadre de ces programmes, elles n'ont pas suffi à couvrir même les pertes courantes, ce qui ne laisse aucune réserve pour les pertes futures. Les programmes de garantie, comme ceux que dirige la Division des prêts garantis du ministère des Finances, ne rapportent rien; leurs pertes sont couvertes à même les crédits du Parlement.

Les deux organismes-corporations chargés de la mise en œuvre de programmes de garantie ou d'assurance conservent des réserves en prévision des pertes futures mais suivant un procédé différent. La loi autorise la Société d'assurance des crédits à l'exportation à recevoir 15 millions de dollars du ministre des Finances sous forme de capital-actions; le ministre peut en outre

verser une somme supplémentaire ne dépassant pas cinq millions dans un compte d'excédent. Puisque le ministre n'a acheté d'actions que pour une valeur de cinq millions et qu'il a versé l'excédent de capital, la Société peut lui réclamer une somme supplémentaire de dix millions. Le ministre des Finances peut aussi prêter à la Société jusqu'à cinq fois la somme de son capital souscrit mais aucun prêt n'a encore été consenti. Parce que les pertes et les frais ont été couverts jusqu'ici par les recettes courantes, la Société a pu placer une forte partie de son capital et de ses réserves dans des obligations du gouvernement; elle a ainsi conservé et accumulé des rentrées de plus de cinq millions. A la fin de 1960, son passif global au chapitre de l'assurance était de 64 millions de dollars; le rapport entre le capital souscrit et les bénéfices retenus, d'une part, et ce passif, d'autre part, était de 1 à 4.

Les deux plans d'assurance et le programme de garantie des loyers, administrés par la Société centrale d'hypothèques et de logement, ont un actif appréciable réparti entre plusieurs fonds en prévision de réclamations possibles dans chaque cas. Ainsi que l'indique le tableau 4, les rapports sont très différents pour ces programmes entre les réserves accumulées et les sommes engagées.

Tableau 4—SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT—RÉSERVES ET PASSIF ÉVENTUEL—31 DÉCEMBRE 1961

	Fonds de réserve	*Passif éventuel approximatif*	*Rapport*
Plan d'assurance hypothécaire	$86,768,574	$3,640,000,000	1:42
Plan d'assurance pour l'amélioration des habitations	2,193,232	11,325,000	1:5
Garantie des loyers	3,726,563	15,333,000	1:4

Investissement des réserves

A la fin de mars 1961, la Société d'assurance des crédits à l'exportation avait en portefeuille plus de 16 millions de dollars en billets du Trésor et en obligations de l'État. Sa ligne de conduite consiste à conserver le quart environ de ses placements en valeurs à court terme, un deuxième quart en valeurs de durée moyenne et le reste en obligations à long terme. Étant donné la nature de son activité—des réclamations pouvant lui être présentées soudainement à cause de difficultés de change ou de bouleversements politiques—on peut se demander si elle agit sagement en affectant une si large part de son portefeuille à des obligations à long terme, dont le prix est sujet à de fortes fluctuations.

Les caisses d'assurance et de garantie administrées par la Société centrale d'hypothèques et de logement concentrent elles aussi leur avoir sur des obligations à long terme. Le portefeuille de la caisse la plus importante, celle de l'assurance hypothécaire, se compose pour plus des deux tiers d'obligations qui ne viendront à échéance que dans plus de quinze ans. La sagesse de cette ligne de conduite paraît plus que douteuse si l'on considère le mode de règlement des réclamations à même la caisse.

A l'heure actuelle, un prêteur, quand il acquiert le titre de propriété et le transmet à la Société, a droit de récupérer au comptant la totalité du solde hypothécaire. Sur ce point le gouvernement des États-Unis, aux termes de son plan d'assurance hypothécaire, a adopté une méthode toute différente de la nôtre. En pareil cas, il remet au prêteur une obligation de l'État en échange du titre de propriété. Le taux d'intérêt de l'obligation se fonde sur le rendement à long terme des obligations du gouvernement des États-Unis au moment où l'hypothèque a été concédée et l'échéance est reculée de trois ans par rapport à celle de l'hypothèque.

La méthode canadienne est plus profitable; elle encourage davantage le prêteur et les exigences administratives actuelles sont simples. Néanmoins, il importe de prévoir la possibilité d'avoir à tirer de la caisse de fortes sommes en espèces. Une liquidation massive du portefeuille pourrait entraîner de lourdes pertes, étant donné l'échéance à long terme des placements actuels.

Conclusions

En résumé, les taux exigés du public dans les cadres des programmes de prêt soutenus par la garantie ou l'assurance du gouvernement devraient être établis et modifiés suivant la formule élastique proposée pour les prêts offerts directement par le gouvernement. Règle générale, il est opportun de constituer des réserves car, dans l'exécution de ces programmes, il faut toujours prévoir des pertes résultant du défaut de paiement. Une fois les réserves constituées, leur niveau de même que le barème des taux à exiger des emprunteurs ne doivent être déterminés que compte tenu d'une saine estimation des pertes éventuelles.

Les risques afférents à ces programmes sont loin d'être toujours les mêmes; c'est pourquoi on ne peut s'attendre qu'il existe un rapport uniforme entre les réserves et les engagements. Il est nécessaire de reviser constamment tous les programmes afin de s'assurer que les modalités initiales de chaque plan continuent de correspondre à la réalité. La modification des programmes ou l'expérience acquise peuvent nécessiter le rajustement périodique des taux, en hausse ou en baisse, afin de conserver les réserves intactes.

Nous recommandons donc: 1 Que les taux à exiger des emprunteurs, sous le régime des programmes administrés par des institutions financières privées avec la garantie ou l'assurance du gouvernement, soient déterminés périodiquement par le gouverneur en conseil, sans restrictions statutaires.

2 Que les taux des garanties ou de l'assurance afférents aux programmes en cours soient examinés de nouveau et que l'on songe à en établir l'échelle en fonction du coût de ces programmes pour le gouvernement, compte tenu de réserves suffisantes contre les pertes prévues.

5

DIRECTION CENTRALE ET COORDINATION

En constatant la disparité entre les lignes de conduite et les concepts dont s'inspirent les organismes et les programmes pris individuellement, on a nettement l'impression qu'une coordination centrale est nécessaire pour assurer une plus grande uniformité aux services de prêt, de garantie et d'assurance du gouvernement. La confusion qui règne en ce moment tient à l'établissement d'organismes et de programmes spéciaux au cours d'une longue période par différents gouvernements, par différents ministères et dans un contexte différent. Rien n'indique qu'on ait jamais songé à mettre au point une ligne de conduite générale à l'égard de l'organisation et du financement de ces activités.

Ce n'est pas parce qu'un modèle unique et bien découpé serait plus attrayant ni parce qu'une répartition plus uniforme des avantages entre les groupes serait souhaitable qu'il nous paraît opportun de mettre sur pied les rouages nécessaires à cette coordination. Pris en bloc, ces programmes représentent des prêts pour près de cinq milliards de fonds publics et un passif éventuel de presque trois milliards pour les garanties et l'assurance. Des sommes de cette importance représentent un élément appréciable des finances et de l'économie du pays.

Dans l'examen des programmes déjà en marche et dans l'établissement de nouveaux programmes, en particulier lorsqu'il est nécessaire de s'écarter des sentiers battus, il est important de respecter certains principes fondamentaux. Ce serait manquer d'esprit pratique que de tenter d'établir une norme uniforme applicable à tous les programmes d'assistance financière; néanmoins,

les décisions seraient facilitées par l'acceptation de critères et de principes reconnus, notamment:

- Les éléments fondamentaux dont il faut tenir compte pour déterminer si un programme peut être mis en œuvre en totalité ou en partie par le recours à des institutions privées soutenues par la garantie ou l'assurance du gouvernement.
- Les critères d'après lesquels on décidera à quel ministère ou organisme du gouvernement sera confiée la responsabilité.
- Les principes à observer pour déterminer le mode de financement des programmes.
- Les principes à observer quant au choix d'une structure financière appropriée, lorsqu'on fait appel à un organisme constitué en corporation, afin de lui assurer un degré raisonnable d'indépendance financière.
- Les facteurs à considérer en fixant et en remaniant les taux exigés des bénéficiaires.
- Le mode de préparation des états financiers pour faciliter une juste évaluation du rendement.

Il est clair que, pour donner suite à cette proposition, il faut une autorité centrale responsable de la coordination générale. A cause des sommes en jeu et puisque les programmes sont tous d'ordre financier bien qu'orientés vers des objectifs publics d'ordre général, c'est le ministre des Finances qui peut le mieux assumer le rôle de contrôleur et de coordonnateur. Le ministère des Finances a réussi au cours des années à réaliser un assez fort degré de coordination sans trop de formalités mais des mesures plus formelles semblent maintenant indiquées.

Disons d'abord que le problème serait simplifié si le ministre des Finances répondait de tous les programmes financiers qui peuvent sans inconvénient être détachés des autres ministères. C'est le cas de tous les programmes dont les services sont assurés principalement par les banques à charte; d'autres pourraient aussi être rangés dans la même catégorie bien qu'il y en ait sans doute quelques-uns pour lesquels le contrôle d'autres ministres reste souhaitable.

Nous proposons donc le recours aux méthodes suivantes:

- Que tous les nouveaux programmes d'assistance financière destinés aux particuliers et aux entreprises commerciales, et que toutes les modifications apportées à n'importe quel aspect des programmes financiers déjà en

marche, soient examinés par le ministre des Finances avant d'être soumis à l'approbation du gouverneur en conseil.

- Que des relevés renfermant les renseignements financiers pertinents à l'égard de tous les programmes soient préparés et soumis régulièrement au ministère des Finances qui en fera le résumé pour l'information et la gouverne du ministre.
- Lorsque le ministre des Finances est d'avis que les organismes financiers disposent de plus de fonds qu'il ne leur en faut pour leurs besoins courants, il devrait recommander au gouverneur en conseil que l'excédent en soit remis au gouvernement soit à titre de remboursement d'avances soit à titre de dépôt portant intérêt.
- Lorsque le ministre des Finances estime, à la lumière de la politique fiscale générale, qu'il y a lieu de modifier certains programmes déjà en marche —qu'il s'agisse de leur ampleur ou des taux exigés des bénéficiaires—il devrait formuler des recommandations en conséquence au gouverneur en conseil.

Par ces propositions, il n'est pas question de suggérer que le ministre des Finances contrôle tous les services de prêt, de garantie et d'assurance du gouvernement; il faudrait plutôt créer un climat propice à une coordination efficace entre les aspects financiers importants de ces programmes et la politique fiscale et monétaire générale. Les autres ministres doivent conserver l'entière responsabilité à l'égard des institutions financières placées sous leur autorité. Le conseil du Trésor sera chargé d'évaluer le rendement suivant la formule proposée pour les autres organismes du gouvernement.

Nous recommandons donc: Que le ministre des Finances soit chargé en permanence de la coordination financière de tous les programmes de prêt, de garantie et d'assurance destinés à aider financièrement le public.

6

AUTRES CHANGEMENTS DANS LES RESPONSABILITÉS

LA BANQUE D'EXPANSION INDUSTRIELLE

La Banque d'expansion industrielle, constituée en corporation en 1944, est une filiale à propriété exclusive de la Banque du Canada. Le préambule à la *Loi sur la Banque d'expansion industrielle* définit ainsi ses buts:

> . . . favoriser la prospérité économique du Canada en augmentant l'efficacité de l'action monétaire par l'assurance d'une disponibilité de crédit pour les entreprises industrielles dont la réussite peut être raisonnablement prévue si l'on maintient un haut niveau de revenus et d'emplois nationaux, en complétant l'activité d'autres prêteurs et en accordant à l'industrie une aide en capitaux particulièrement adaptée aux problèmes de financement des petites entreprises . . .

La Banque a été établie à une époque où l'on se souvenait encore de la disette extrême de crédit des années 30 et où les problèmes du rajustement industriel d'après-guerre se dessinaient à l'horizon. La crainte que des entreprises valables mais très risquées ne puissent se faire agréer des prêteurs ordinaires a conduit à la formation de la Banque. Celle-ci ne consent des prêts que dans les cas où «un crédit ou d'autres ressources financières ne seraient pas autrement disponibles à des termes et conditions raisonnables» et uniquement à ceux qui se livrent ou sont sur le point de se livrer à une activité ayant pour objet:

- La fabrication, la transformation ou la frigorification d'effets, de denrées et de marchandises.
- La construction, la réfection ou la réparation de navires ou de vaisseaux.
- La production ou la distribution d'électricité.

Le Parlement a élargi à trois reprises les cadres de la loi; depuis 1961, la Banque d'expansion industrielle est autorisée à accorder du crédit à «toute entreprise où est exercée une industrie, un commerce ou une autre entreprise commerciale de quelque genre que ce soit». On s'attend donc à ce que les opérations de la Banque s'étendent sensiblement. Le personnel, actuellement de 450 employés, a augmenté de 61 p. 100 entre septembre 1960 et septembre 1961, en prévision surtout d'un chiffre d'affaires plus élevé.

La loi considère encore la Banque comme une source spéciale de crédit de dernier ressort à laquelle on n'a recours que lorsqu'il est impossible d'obtenir des fonds autrement à des termes et à des conditions raisonnables; cependant, il est devenu impossible de surveiller l'application de cette disposition statutaire. L'évolution des commodités de crédit depuis la fin de la seconde guerre mondiale a entraîné une augmentation sensible du nombre des prêteurs canadiens et a modifié les conditions et la forme du financement ordinaire à moyen et à long termes. En ce moment, alors que le financement industriel est à la portée de toutes ou presque toutes les entreprises sérieuses, à un prix déterminé par le marché et proportionné aux risques, il est pour ainsi dire inévitable que la Banque d'expansion industrielle fasse concurrence aux autres prêteurs.

Filiale de la Banque du Canada, c'est vers cette institution que la Banque d'expansion industrielle se tourne pour obtenir les fonds nécessaires à ses opérations de prêt. Le ministre des Finances est l'unique actionnaire de la Banque du Canada et celle-ci doit verser chaque année son excédent au Fonds du revenu consolidé. Il s'ensuit que, en pratique sinon en théorie, les fonds de la Banque d'expansion industrielle sont des fonds publics; mais cet argent échappe doublement au contrôle du Parlement et aucun ministre de la Couronne n'est responsable de la politique de crédit de la Banque, ni encore de la façon dont elle administre ses affaires.

La direction de la politique générale de prêts, les avances de fonds aux organismes du gouvernement, le contrôle des activités d'emprunt qui engagent le crédit du Canada, aussi bien que la coordination de tous les programmes fédéraux d'assistance financière, sont des questions qui doivent relever du ministre des Finances. Mais la Banque d'expansion industrielle n'est assujétie à aucun contrôle ministériel de cette nature parce qu'elle est la filiale d'une autre institution qui, aux termes de la loi, jouit d'une indépendance exceptionnelle. Ainsi la Banque peut:

- Fixer et modifier les taux d'intérêt exigés des emprunteurs sans passer par le Parlement ou par le gouverneur en conseil.

- Emprunter des fonds de la Banque du Canada, sans passer par le gouvernement ou par le ministre des Finances, sous réserve uniquement du plafond général établi par le Parlement.
- Établir le budget de ses opérations sans qu'il soit revu par le conseil du Trésor ou par le ministre des Finances.

Pour ce qui est de l'efficacité de l'administration, nous avons lieu de croire que les décisions majeures intéressant les opérations de la Banque d'expansion industrielle sont prises à la Banque du Canada plutôt que par une équipe indépendante de directeurs. Cela tient dans une certaine mesure à ce que le gouverneur de la Banque du Canada est le directeur général des deux banques, solution d'une valeur discutable, les deux fonctions étant différentes. Les procédures actuelles s'inspirent de méthodes et de concepts qui conviennent mieux à la direction de la Banque du Canada qu'à celle de la Banque d'expansion industrielle, laquelle doit soutenir une concurrence plus active. Vos commissaires en concluent que toute solution acceptable devra comporter une plus grande indépendance pour la Banque d'expansion industrielle et la nomination d'un directeur général qui lui soit propre.

Le recours à la Banque du Canada pour financer ce service de prêt et pour servir de tampon entre le gouvernement et le public présentait des avantages certains en 1944, mais vos commissaires estiment que, dans le contexte actuel, il serait dans l'intérêt public:

- De désigner le directeur général de la Banque d'expansion industrielle par décret en conseil, sur la recommandation du conseil d'administration.
- D'obliger la Banque d'expansion industrielle à s'en tenir à la ligne de conduite générale que le ministre des Finances jugera conforme à l'intérêt public et de publier toute directive ministérielle officielle dans le rapport annuel de la Banque.

La loi précise que les directeurs de la Banque sont les personnes dont se compose le conseil d'administration de la Banque du Canada, et le sous-ministre du Commerce. Ainsi, le bureau actuel de seize directeurs comprend le gouverneur et le sous-gouverneur de la Banque du Canada, les sous-ministres des Finances et du Commerce et douze autres directeurs représentatifs des régions géographiques, ces derniers ne devant être ni fonctionnaires fédéraux ou provinciaux, ni directeurs, administrateurs ou actionnaires d'une banque à charte. Les qualités et l'expérience qu'on attend des directeurs d'une entreprise exposée aux risques et à la concurrence comme l'est la Banque d'expansion industrielle diffèrent de celles qu'on recherche chez le directeur d'une banque centrale.

Vos commissaires sont d'avis qu'il y aurait lieu de remettre à l'étude les dispositions de la *Loi sur la Banque d'expansion industrielle* qui portent sur la composition du conseil d'administration.

Nous recommandons donc: Que des mesures soient prises pour assurer une plus grande indépendance à la direction de la Banque d'expansion industrielle et pour faire relever plus logiquement l'activité de la Banque du contrôle général du ministre des Finances.

OFFICE DE L'ÉTABLISSEMENT AGRICOLE DES ANCIENS COMBATTANTS

Un Directeur, responsable au ministre des Affaires des anciens combattants, administre la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants;* on lui a conféré le statut de «corporation constituée d'une seule personne physique» pour lui permettre de posséder et de céder des propriétés. Néanmoins, il doit observer la plupart des règlements applicables aux ministères ordinaires du gouvernement en matière de finance, de personnel et d'administration. Pour ce qui est des prêts, ses fonctions s'apparentent à celles des autres organismes de prêt et font quelque peu double emploi avec elles. L'aide financière assurée aux anciens combattants qui se livrent à l'agriculture ressemble à l'assistance que fournit généralement la Société du crédit agricole tandis que les prêts aux anciens combattants pour la construction d'habitations sont dans une large mesure le complément des prêts consentis par la Société centrale d'hypothèques et de logement. La principale préoccupation consiste ici à éliminer tout chevauchement inutile.

Certaines mesures ont déjà été prises dans ce sens. L'Office de l'établissement agricole des anciens combattants et la Société du crédit agricole se sont entendus pour qu'un seul des deux organismes ait des représentants aux endroits où la somme de travail est légère. Ce compromis donne de bons résultats mais ne saurait durer indéfiniment. En vertu d'une autre entente, l'administration des prêts afférents à l'habitation passe à la Société centrale d'hypothèques et de logement lorsque les travaux de construction sont achevés.

Le nombre des prêts aux anciens combattants qui se livrent à plein temps à l'agriculture a baissé d'un sommet d'environ 4,500 pour l'année financière 1947-1948 à un peu plus de 300 en 1960-1961. Au cours de la même période, les prêts aux petits propriétaires ont baissé de 3,750 à 1,750. Le nombre de prêts de ces deux catégories est demeuré à peu près constant depuis cinq ans mais on prévoit l'allégement progressif des responsabilités administratives.

L'organisation actuelle est imposante et compliquée, bien qu'un ralentissement d'activité ait permis de réduire le personnel de 1,041 à 738 depuis cinq ans. On compte en ce moment, hors du bureau central, huit bureaux de district, cinq bureaux régionaux, vingt-sept bureaux de secteur et cent dix-neuf bureaux locaux dont quarante-trois sont établis dans le domicile même du représentant local. Les frais d'exploitation sont d'environ cinq millions de dollars par an.

L'administration de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* pourrait passer à la Société du crédit agricole dans les régions rurales et à la Société centrale d'hypothèques et de logement dans les zones de banlieue, même si le ministre des Affaires des anciens combattants continuait d'assumer la responsabilité des programmes dans la mesure où ils intéressent les ex-militaires. Par l'entremise d'un directeur et d'un personnel peu nombreux, le ministre pourrait, comme auparavant, faire la revue des programmes et des méthodes afin de s'assurer que l'œuvre de réadaptation est menée à bien.

Nous recommandons donc: Que l'on songe à mettre fin graduellement à l'activité de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants en chargeant la Société du crédit agricole et la Société centrale d'hypothèques et de logement de l'application de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants.*

PRÊTS POUR L'AMÉLIORATION DES HABITATIONS

De tous les programmes de prêt exécutés par les banques à charte, celui de la Société centrale d'hypothèques et de logement qui a pour objet l'amélioration des habitations est le seul qui ne relève pas du ministère des Finances. Bien qu'il soit différent de tous les autres programmes placés sous la surveillance de la Société, il est lié à d'autres activités afférentes au logement. Si le ministère des Finances agissait au nom de la Société dans l'administration du programme de prêts pour l'amélioration des habitations, une coordination pourrait être maintenue entre les diverses lignes de conduite, le chevauchement administratif serait supprimé et des économies appréciables seraient possibles.

Le succès des programmes de prêt mis en œuvre par l'entremise des banques à charte dépend beaucoup de la collaboration des banques. Les méthodes administratives seraient simplifiées si, à l'avenir, on exigeait des banques qu'elles ne traitent qu'avec un seul ministère ou organisme du gouvernement. Étant donné que ces programmes de prêt sont peu coûteux

pour le gouvernement, qu'ils ont donné de bons résultats dans le passé et que les commodités des banques à charte offrent au public un service très étendu, vos commissaires sont d'avis qu'on doit en tenir compte sérieusement.

Nous recommandons donc: Que l'administration du programme de prêt pour l'amélioration des habitations passe au ministère des Finances.

7

VENTE DE RENTES

VOLUME ET COÛT

La vente de rentes viagères est une opération financière ancienne et différente de celles que nous avons examinées jusqu'ici. C'est en 1908, pour encourager l'épargne chez les petits salariés et pour assurer la sécurité de la vieillesse, que le gouvernement a entrepris la vente de ces rentes. En 1920, la campagne de vente a été intensifiée et le plafond annuel porté de $1,200 à $5,000 en même temps que le régime des prestations était élargi. En 1931, le maximum a été ramené à $1,200 et y est resté depuis.

Le barème des primes a été rajusté au cours des années 30 et pour éliminer les anomalies actuarielles constatées, on a adopté de nouvelles tables de mortalité. Néanmoins, les rentes sur l'État ont représenté une aubaine pendant de longues années alors que les obligations du gouvernement rapportaient souvent moins que le taux d'intérêt de 4 p. 100 qui servait de base au calcul des primes. Jusqu'à 1948, les acheteurs de rentes à paiement différé jouissaient d'un avantage exceptionnel: ils pouvaient acheter la rente maximum autorisée par la loi en ne payant qu'une prime symbolique au moment de l'achat, le solde, calculé d'après un tarif fixé au moment du contrat initial, étant payable à leur gré n'importe quand avant l'échéance. Les rentiers vivant de plus en plus vieux, cette option, basée sur d'anciennes tables de mortalité, est très profitable à l'acheteur et très onéreuse pour le gouvernement. L'augmentation appréciable du volume des ventes et le déclin sensible survenu récemment se reflètent dans le total des primes perçues au cours de certaines années:

	(Millions de dollars)		(Millions de dollars)
1935	13.3	1955	68.6
1940	19.8	1960	56.0
1945	32.6	1961	48.5
1950	63.1		

A la fin de l'année financière 1960-1961, 433,380 contrats de rente étaient en vigueur. Des rentes d'une valeur de 45 millions par an étaient versées en vertu de 83,480 de ces contrats. La valeur actuelle des rentes en cours est de plus de 424 millions et l'accumulation des primes pour des contrats à paiement différé représente plus de 774 millions. Ainsi, le passif total, au chapitre des rentes en vigueur, est d'environ un milliard deux cents millions de dollars.

Les fonds perçus sous forme de primes sont utilisés pour les besoins courants du gouvernement. Cependant, les primes elles-mêmes et l'intérêt voté par le Parlement à titre de loyer de cet argent sont inscrits dans un compte distinct aux fins du budget et de la comptabilité et c'est sur ce compte que tous les paiements de rentes sont imputés. Ces sommes se sont déjà révélées insuffisantes pour couvrir les engagements; il a fallu voter et créditer à cette caisse une somme supplémentaire de 30.2 millions, soit pour combler l'écart entre la valeur des primes accumulées et les sommes payables à l'échéance soit pour pourvoir aux changements survenus jusqu'ici dans les tables de mortalité. On estime en ce moment qu'il faudra encore 40 millions pour couvrir le coût des options encore valables cédées à des acheteurs avant 1948.

Ce programme a été subventionné depuis ses débuts, le coût entier des frais d'administration étant couvert par des crédits du Parlement. La Division des rentes sur l'État du ministère du Travail compte plus de 170 employés. En outre, 84 représentants vendent des rentes à commission dans 49 localités canadiennes. Les frais d'administration dépassent maintenant un million et demi par an dont un peu moins du quart est absorbé par les commissions. Depuis le début, ils ont coûté plus de 25 millions de dollars. Les frais déjà payés ou à venir représentent une forte somme. Abstraction faite des frais futurs d'administration, cette somme est estimée à 95 millions pour les rentes vendues depuis la mise en œuvre du programme.

BESOINS COURANTS

La classe aisée a acheté plus de rentes viagères que les petits salariés auxquels elles étaient destinées. Le besoin initial a été modifié par la pension de vieillesse à laquelle maintenant tout le monde a droit.

Comparativement à la situation qui existait en 1908, alors que les pensions et les rentes viagères n'étaient pas facilement accessibles, ce domaine d'activité

est aujourd'hui sensiblement élargi. Il existe de nombreux moyens—régimes de pension soutenus à la fois par les employeurs et les employés, régimes d'assurance-vie et vente de rentes sous diverses formes par des institutions financières—de se prémunir contre une vieillesse indigente. Si l'on ne tient pas compte du fait que les rentes deviennent périodiquement plus attrayantes aux époques où elles sont offertes à des prix d'aubaine, on peut dire que ces contrats, à cause de certaines dispositions immuables, sont moins recherchés que les régimes concurrents. Il n'est pas exagéré de dire qu'elles ne se vendent bien que lorsque leur coût est inférieur au prix courant du marché; en conséquence, il faudra payer très cher pour combler les déficits futurs.

Les tâches essentielles du gouvernement sont nombreuses; il devrait donc éviter toute activité superflue. De plus, le programme a été très coûteux pour l'État parce que:

- Les primes fixées ne couvraient pas les frais d'administration.
- Les taux d'intérêt se sont assez généralement écartés du prix courant de l'argent, de sorte que l'acheteur profitait souvent d'un avantage réel.
- Les tables de mortalité utilisées n'ont pas été rapidement revisées pour tenir compte d'un accroissement de la longévité; les primes n'étaient donc pas assez élevées.
- L'option du paiement différé permettait à l'acheteur, à un prix dérisoire, d'obtenir du gouvernement des engagements très coûteux.

Vos commissaires concluent que ce programme n'a plus sa raison d'être et qu'il faut mettre un terme à ce drainage continu de fonds publics.

Nous recommandons donc: Que le gouvernement cesse de vendre des rentes viagères.

8

RÉGIMES DE PENSION DES FONCTIONNAIRES

RÉGIMES STATUTAIRES

Aperçu

Les régimes de pension des fonctionnaires sont de deux catégories: les régimes statutaires qui s'étendent à la plupart des employés de l'État, des militaires et des membres de la Gendarmerie, et les régimes, comparables à ceux qu'on trouve communément dans le commerce et l'industrie, établis par certaines sociétés de la Couronne pour leurs employés. La commission n'a pas étudié le régime de pension des Chemins de fer Nationaux ni celui d'Air-Canada.

De nombreux anciens fonctionnaires et ayants droit bénéficient encore de régimes actuellement désuets. Les trois régimes statutaires en vigueur en ce moment sont:

- La pension de retraite du service public, destinée aux fonctionnaires et aux employés de certains offices, commissions, sociétés de la Couronne et autres organismes, est administrée par le ministère des Finances. Au 31 mars 1961, le nombre des fonctionnaires cotisants était de 165,783 et celui des pensionnés de 34,574.
- Le régime de pension des forces armées du Canada est destiné aux militaires. Il est administré par le ministère de la Défense nationale et chacune des trois armes conserve les dossiers de son propre personnel. Au 31 décembre 1960, le nombre des militaires cotisants était de 112,242 et celui des pensionnés de 4,028.
- Le régime de pension de la Gendarmerie est administré par la Gendarmerie et destiné à ses membres. Au 31 décembre 1959, le nombre des gendarmes cotisants était de 4,014 et celui des pensionnés d'environ 130.

Voici les principales prestations versées en vertu de ces régimes:

- Dans les trois cas, la pension est fondée sur le traitement moyen de l'employé cotisant pendant les six années où ce traitement a été le plus élevé. La pension annuelle représente une fraction de 2 p. 100 de cette moyenne, multipliée par le nombre d'années de cotisation jusqu'à concurrence de trente-cinq ans.
- Pour la plupart des admissibles, la participation est obligatoire. Pour les hommes, la cotisation est de $6\frac{1}{2}$ p. 100 du traitement (6 p. 100 pour les militaires) et pour les femmes, elle est de 5 p. 100, pendant un maximum de trente-cinq ans.
- La pension étant réversible, la veuve a droit à la moitié de la prestation de son mari, plus un dixième pour chaque enfant de moins de dix-huit ans jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la pension totale.
- Règle générale, dans le service public, la pension est payable à partir de l'âge de 65 ans, avec retraite pensionnée facultative à 60 ans. La pension est versée immédiatement et se fonde sur les crédits accumulés, abstraction faite de l'âge, si le fonctionnaire doit partir plus tôt pour cause d'invalidité. La retraite a lieu à un âge moins avancé dans les forces armées; l'âge varie de 45 ans pour un rang équivalant à celui de lieutenant dans l'armée, à 55 ans pour un rang équivalant à celui de lieutenant-général. Pour les militaires qui n'ont pas le rang d'officier, l'âge de la retraite n'est pas uniforme mais elle est généralement obligatoire à 50 ans.
- Une légère cotisation supplémentaire donne droit à une prestation de décès unique de $5,000 ou du montant d'une année de traitement suivant celle des deux sommes qui est la moins élevée. Cette assurance-décès dure jusqu'à l'âge de 70 ans.

Une caractéristique du régime du service public mérite d'être notée. Une personne qui a été antérieurement au service du gouvernement ou de certains autres employeurs mentionnés dans les règlements peut, à son entrée dans la fonction publique, choisir de verser une cotisation de 13 p. 100 de son traitement initial, multipliée par le nombre d'années de service antérieur admissible, et s'assurer ainsi un crédit de pension, sous le régime du plan du service public, équivalant au crédit que cette personne aurait acquis pendant une période d'égale durée dans le service public.

Un grand nombre de ces avantages sont plus profitables, et partant plus coûteux, que ceux offerts par les employeurs particuliers. Dans leur rapport intitulé *La gestion du personnel,* vos commissaires traitent de la place qu'occupe ce plan dans la gestion du personnel de la fonction publique.

Coût

Voici ce que ces prestations coûtent au gouvernement:

- Chaque année, il verse à la caisse de pension du service public une cotisation égale aux primes courantes des fonctionnaires cotisants et un apport de $166\frac{2}{3}$ p. 100 des sommes versées par les membres de la Gendarmerie et des forces armées. Il est aussi appelé à contribuer à l'égard des cotisations des employés pour leur service antérieur.
- Un intérêt d'un pour cent du solde de leur avoir est crédité tous les trois mois aux comptes de pension.
- Pour le régime de pension du service public, le gouvernement couvre l'augmentation du passif qui résulte, suivant le libellé de la loi, de «toute majoration de traitement d'application générale dans le service public».
- A l'occasion, mais non pas en vertu d'un plan déterminé, d'autres sommes sont votées par le Parlement pour réduire les déficits d'évaluation actuarielle.

L'avoir de ces caisses de pension n'est pas en espèces ni en valeurs et titres, ce qui ne serait pas, du reste, à conseiller puisque le gouvernement assume l'obligation de payer ces pensions. L'État verse tous les fonds à sa caisse générale; tous les trois mois, il porte au crédit de ces comptes l'intérêt que doit rapporter l'utilisation de cet argent. Règle générale, les cotisations du gouvernement, dont le barème est indiqué ci-dessus, sont inscrites au compte des dépenses budgétaires, mais certains déficits découlant des évaluations actuarielles faites ces dernières années ont été inscrits comme charge différée à imputer sur les recettes budgétaires des années futures. Le passif accumulé, reconnu dans les comptes du gouvernement à la date du 31 mars 1961, était de plus de 2,672 millions de dollars dont 602 millions devront être imputés sur les recettes des années à venir.

A cause de plusieurs de leurs caractéristiques, ces régimes coûtent cher au gouvernement. La disposition, qui veut que la retraite se fonde sur la moyenne la plus élevée du traitement, fait retomber sur lui une forte part du coût de la pension par suite de la montée en flèche des salaires sous la poussée de l'inflation. Le privilège accordé pour les états de service passés est très onéreux pour l'État sous le régime d'un plan fondé sur la plus haute moyenne de traitement, surtout si l'on tient compte du nombre d'années de service que doit fournir le nouvel employé avant de prendre sa retraite. La retraite étant obligatoire à un âge relativement jeune dans les forces armées, le coût de la pension en est considérablement majoré.

Pendant la période de dix ans terminée le 31 mars 1960, les employés ont versé 304 millions de dollars au seul régime de pension du service public

tandis que l'apport du gouvernement a été de près de 633 millions, sans compter une somme de 279 millions créditée au compte des intérêts. En outre, il reste à imputer sur le compte des dépenses budgétaires des déficits actuariels de 275 millions. Ainsi, le coût définitif pour le gouvernement peut représenter jusqu'à trois fois la somme des cotisations des employés.

Changements nécessaires

La manière de comptabiliser la part des frais qui retombe sur le gouvernement devrait être plus précise. On peut se demander s'il est vraiment nécessaire que le gouvernement tienne compte d'avance du coût des pensions qu'il devra verser plus tard à ses employés retraités, étant donné qu'elles sont amplement garanties par son pouvoir de taxation et qu'il n'aura pas de difficulté à obtenir les fonds voulus quand viendra le moment de les payer.

Les employeurs commerciaux et industriels établissent généralement des fonds distincts de fiducie ou passent des contrats avec des compagnie d'assurance pour les obligations qu'ils assument envers leurs employés. De plus, les hommes d'affaires reconnaissent que les pensions qu'ils devront payer plus tard font partie du coût des services actuels de l'employé et sont en conséquence un élément de frais qu'il faut recouvrer à même les recettes actuelles.

Pour établir la somme de ses engagements, le gouvernement tient à jour des comptes spéciaux pour chaque régime; cependant, la comptabilité actuelle ne donne pas une juste idée du coût réel des prestations de pension. Il faudrait recourir à une méthode pratique et réaliste d'inscription, au titre de dépenses budgétaires, des déficits actuariels qui se reproduisent régulièrement lorsque le niveau des traitements dans le service public s'élève continuellement comme c'est le cas depuis dix ans. Il est nécessaire aussi que tout le monde sache ce que coûtent les pensions.

Les déficits, déterminés par des évaluations actuarielles, dépassent 602 millions de dollars. Aucune estimation n'a encore été faite de l'accroissement du passif découlant des majorations de traitement de 1961 ou des rajustements cycliques partiels opérés en 1962. En conformité de la loi, on procède en ce moment à la vérification quinquennale du régime des forces armées et de celui de la Gendarmerie; on prévoit, pour l'un et pour l'autre, d'autres importants déficits actuariels. Depuis dix ans, le passif a quintuplé dans le cas du régime du service public, et plus que décuplé dans le cas du régime des forces armées. La prévision systématique des déficits futurs afin d'en amortir les sommes sur plusieurs années serait préférable à la méthode actuelle qui consiste à verser d'un seul coup de grosses sommes pendant les années d'excédents.

Vos commissaires estiment que, pour réaliser les économies rendues possi-

bles par la manipulation de plus fortes sommes, pour assurer une gestion objective et autonome et pour prévenir les abus possibles, les trois régimes statutaires devraient relever du ministère des Finances.

Nous recommandons donc:

1 Que, pour les régimes statutaires de pension, il soit pourvu par la loi à l'établissement d'un programme d'amortissement systématique des déficits actuariels, présents et futurs, au moyen d'affectations budgétaires appropriées.

2 Qu'on fasse une étude des prestations actuelles en fonction de leur coût, en tenant compte en particulier des dispositions qui permettent aux nouveaux employés de faire compter leur service passé hors de la fonction publique ainsi que de l'âge relativement jeune de la retraite obligatoire dans les forces armées.

3 Que l'administration de tous les régimes statutaires de pension relève du ministère des Finances, le Comptable général étant chargé de la conservation des dossiers.

RÉGIMES DES ORGANISMES-CORPORATIONS

Les régimes de retraite des organismes suivants, plans qui s'apparentent de plus près à ceux du commerce et de l'industrie, ont été examinés:

Banque du Canada (y compris la Banque d'expansion industrielle)
Commission canadienne du blé
Canadian Arsenals Limited
Société Radio-Canada
Société centrale d'hypothèques et de logement
Eldorado Mining and Refining Limited (y compris ses filiales, *Eldorado Aviation Limited* et *Northern Transportation Company Limited*)
Halifax Relief Commission
Commission internationale des pêcheries
Polymer Corporation Limited

La Commission internationale des pêcheries assure son passif; les autres confient la gestion de caisses distinctes à des administrateurs. Le portefeuille de ces caisses représente plus de 46 millions de dollars dont le dixième environ se compose d'actions privilégiées ou ordinaires. Ils comprennent aussi des hypothèques consenties aux termes de la loi nationale sur l'habitation ainsi que des obligations du gouvernement et de l'industrie.

La plupart des régimes offrent des prestations modelées sur le plan du service public mais ceux de la Commission canadienne du blé, de l'*Eldorado* et de la *Polymer Corporation Limited* se rapprochent davantage des régimes du secteur privé. Partout, il existe de petites variantes quant aux cotisations, à l'âge de la pension, aux droits à une retraite prématurée et à certains avantages accessoires.

Le régime de la *Canadian Arsenals* a été fusionné avec celui du service public en janvier 1962. Plusieurs autres sociétés de la Couronne, comme la Société du crédit agricole et la Société d'assurance des crédits à l'exportation, font profiter leurs employés du plan du service public en payant une cotisation correspondant à celle que verse le gouvernement pour le service public.

La nécessité de régimes distincts est une question qui nous vient naturellement à l'esprit. A l'origine, ces régimes ont été établis pour permettre aux sociétés d'offrir des avantages analogues à ceux qu'offrent les institutions privées comparables. Certaines sociétés de la Couronne à caractère commercial préfèrent les régimes distincts parce qu'ils ont la souplesse qu'exigent les négociations collectives. Règle générale, les employeurs particuliers offrent des prestations beaucoup plus généreuses depuis une dizaine d'années; la plupart des régimes distincts des organismes gouvernementaux comportent également de nouveaux avantages.

De nombreux avantages découleraient de la fusion des régimes distincts de pension avec celui du service public. Les hauts fonctionnaires des organismes constitués en corporation sont souvent désignés comme administrateurs de ces caisses et, à ce titre, ils peuvent avoir à en constituer le portefeuille, fonction pour laquelle ils ne sont pas nécessairement compétents. L'uniformité des prestations de pension qui résulterait de la fusion proposée favoriserait les mutations de personnel entre les organismes et les ministères. La comptabilité et la conservation des dossiers coûteraient moins cher car, la somme de travail étant beaucoup plus volumineuse pour le plan du service public, on pourrait avoir recours à des calculatrices électroniques. Vos commissaires estiment qu'il serait imprudent, cependant, pour les grandes sociétés d'État à caractère commercial comme les Chemins de fer Nationaux et la *Polymer* de combiner leurs plans avec celui du service public.

Nous recommandons donc: Que le plan de pension du service public soit élargi pour englober les pensions payables aux employés des sociétés de la Couronne autres que celles qui se livrent surtout à une activité commerciale et pour lesquelles des considérations afférentes aux négociations collectives entrent en ligne de compte.

RÉGIMES DE PENSION DES PILOTES

La plupart des pilotes maritimes du Canada sont groupés en organismes autonomes et indépendants établis au sein de chaque région de pilotage. Ces organismes de pilotage peuvent, sous réserve d'une confirmation de leurs règlements par décret en conseil, pourvoir à la retraite obligatoire des pilotes à l'âge de 65 ans, constituer des fonds pour venir en aide aux pilotes retraités ou infirmes ou aux personnes à leur charge et déterminer les prestations à payer et les personnes admises à participer à ces régimes. La loi prescrit que les cotisations aux caisses, à défaut d'entente mutuelle entre les pilotes et l'organisme de pilotage, seront fixées par le ministre des Transports. Le gouvernement assume donc une responsabilité.

Une caisse seulement est solvable à l'heure actuelle. Les déficits des autres, qui dépassent $1,200,000, a-t-on calculé, découlent de prestations sans cesse plus généreuses qui n'ont pas été accompagnées d'une majoration correspondante des cotisations. Ces régimes ne s'étendent qu'à 360 pilotes; leur déficit par tête est énorme. Celui d'Halifax a cessé d'exister; d'autres connaîtront le même sort à moins qu'on fasse en sorte que leur financement repose sur des bases plus solides.

Néanmoins, vos commissaires se rendent compte qu'en réglant cette question, on n'aura résolu qu'une partie d'un problème plus vaste qui doit consister à définir dans le détail le statut futur des pilotes et les obligations du gouvernement envers eux.

Nous recommandons donc: Que les caisses de pension des pilotes soient établies sur une base financière solide ou que le gouvernement définisse plus clairement sa position en abrogeant les articles de la *Loi sur la marine marchande du Canada* qui lui attribuent certaines responsabilités.

9

SERVICES D'ACTUARIAT

Par tradition, le département des assurances, que dirige le surintendant des assurances sous l'autorité du ministre des Finances, a concentré ses efforts sur la surveillance des sociétés d'assurance, de prêt et de fiducie et sur les coopératives de crédit relevant de la compétence fédérale. Le département se préoccupe surtout de la solvabilité de ces institutions afin de protéger le public.

Le département a réuni un groupe d'actuaires afin de procéder à l'examen des compagnies placées sous son autorité; ce groupe est maintenant reconnu comme le centre de consultation actuarielle de la fonction publique. De fait, les examens, de même que les consultations sur des problèmes à propos desquels le département n'assume aucune responsabilité directe occupent une très large part de son temps. C'est aux ministères et organismes pertinents qu'il incombe de prendre l'initiative d'étudier l'aspect actuariel des programmes; souvent, ils demandent conseil après avoir assumé de nouvelles obligations plutôt qu'avant. Il n'existe pas de rouages, au sein du gouvernement, qui permettent d'exiger une enquête formelle ou un examen actuariel périodique de tous les programmes permanents dont le coût définitif est conditionné par des probabilités statistiques.

Les engagements de l'État, au chapitre des rentes, des pensions et de l'assurance, s'établissaient à près de quatre milliards de dollars le 31 mars 1961, soit une augmentation de 400 millions par rapport à l'année précédente. Bien qu'on établisse périodiquement un nouvel état de certains de ces obligations, aucune disposition statutaire ne définit les méthodes d'évaluation ni les qualités exigées des examinateurs. De fait, c'est généralement le département des assurances qui accomplit ce travail mais, cette manière peu formelle de

procéder et l'absence d'une inspection systématique de tous les programmes exigeant une enquête actuarielle constituent un véritable danger pour l'avenir. Ainsi, on aurait pu éviter au gouvernement les lourdes pertes qu'il a subies au chapitre des rentes viagères si l'on avait accordé aux conseils des actuaires toute l'importance qu'ils méritent.

La nécessité d'un examen actuariel périodique ne se limite pas aux programmes mentionnés dans le présent rapport. Le gouvernement assume des obligations de plus en plus onéreuses dans d'autres domaines, celui, par exemple, des prestations d'assurance sociale, de pension et de bien-être, où les données actuarielles doivent compter pour beaucoup.

Vos commissaires estiment qu'il y aurait lieu de définir plus clairement le rôle du département des assurances, notamment en ce qui concerne les travaux qu'il entreprend pour le compte d'autres ministères et organismes. Premièrement, les autres ministères devraient éviter d'employer des actuaires; tous les services actuariels, pour l'ensemble de la fonction publique, devraient être centralisés au département des assurances qui disposerait d'un personnel compétent d'actuaires professionnels. Deuxièmement, lorsque les probabilités statistiques peuvent influer sur le coût futur, les changements aux programmes ne devraient être soumis pour approbation au conseil du Trésor qu'après une analyse actuarielle. Troisièmement, tous les programmes de cette nature devraient faire systématiquement l'objet d'un examen périodique. Enfin, en prévision de cas d'urgence, le ministre des Finances devrait être autorisé, sur la recommandation du premier actuaire du gouvernement, à exiger l'analyse actuarielle de tout programme dont les réserves courantes, constituées en prévision des responsabilités futures, ne sont pas, de l'avis du ministre, nettement suffisantes.

Nous recommandons donc:

1 Qu'on donne instruction au département des assurances de mettre sur pied un plan complet d'examen initial et périodique de tous les programmes d'où découlent des engagements dont le coût ne peut être déterminé que par l'actuariat.

2 Que le conseil du Trésor soit chargé d'approuver le plan et de le mettre en œuvre.

3 Que le ministre des Finances, conseillé par le premier actuaire du gouvernement, soit autorisé à exiger une enquête actuarielle dans tous les cas où, à son avis, les réserves courantes peuvent être insuffisantes en regard des responsabilités futures.



17 LES POSTES

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

RAPPORT 17: LES POSTES

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

DEUXIÈME PARTIE

REMERCIEMENTS

L'étude détaillée du ministère des Postes a été effectuée par plusieurs membres du groupe d'étude chargé de faire enquête sur certains services destinés au public.

Vos commissaires désirent remercier de leur aide les membres du groupe d'étude dont les noms suivent:

M. D. S. Craig, B.A.SC., ingénieur professionnel, de la *Stevenson and Kellogg, Limited*, Toronto

M. Sydney I. Lyman, de la *Stevenson and Kellogg, Limited*, Toronto

M. James A. Patterson, B.SC., de la *KCS Limited*, Toronto

M. Ernest Van Raalte, de la *Stevenson and Kellogg, Limited*, Toronto

Tout en remerciant les personnes mentionnées ci-dessus de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent pas cependant leur imputer les constatations et les conclusions du présent rapport; ils assument seuls l'entière responsabilité.

PREMIÈRE PARTIE

1

INTRODUCTION

Depuis la Confédération, la fonction des Postes, qui est d'assurer la livraison du courrier, a peu changé. Certains ministères participent dans une large mesure à l'évolution du programme d'action du gouvernement à mesure que le pays se développe et doivent se réorganiser en fonction des divers éléments qui influent sur l'activité de l'État. Le ministère des Postes, pour sa part, exerce une fonction presque entièrement d'exécution. Pour cette raison, il se prête plus que la plupart des ministères à l'application de techniques modernes, analogues à celles de l'industrie et destinées à améliorer le service et à accroître la productivité. Organisme d'exécution soucieux de son rendement, il est en même temps ministère et son principal obstacle est d'avoir à se comporter comme tel.

Les tâches des Postes sont nombreuses et variées: elles acheminent le courrier personnel et commercial, communiquent des renseignements, transportent des marchandises, facilitent les règlements financiers, diffusent des textes publicitaires et assurent certains autres services. Ces tâches familières, qui font partie de notre existence quotidienne, influent sur la vie sociale et commerciale de chaque localité. En remplissant leurs fonctions, les Postes assurent un vaste service d'utilité publique et, mieux encore, elles contribuent puissamment à l'unité du pays.

L'étude faite par vos commissaires révèle que la Poste a atteint une bonne mesure d'efficacité malgré les difficultés inhérentes à son mode d'organisation et aux méthodes de contrôle auquel elle est assujettie. Les changements que propose le présent rapport visent à améliorer le cadre de la gestion, à sup-

primer les formalités aussi lentes qu'inutiles qui tiennent au contrôle centralisé du gouvernement et à rendre les opérations postales susceptibles d'une évaluation fondée sur un système logique de comptes et de rapports financiers. Il est évident que ces modifications comprimeront les frais, mais les avantages que l'amélioration du service postal vaudraient à l'ensemble du pays revêtent encore plus d'importance.

2

LES SERVICES ASSURÉS PAR LES POSTES

La Poste transporte environ quatre milliards d'objets de correspondance chaque année, soit environ 225 par habitant. Elle compte plus de 11,000 bureaux de poste employant 40,000 personnes, dont 27,000 fonctionnaires à plein temps. Les cinquante-deux millions de mandats émis chaque année effectuent le virement de quelque 800 millions de dollars. Le revenu de la Poste atteint 200 millions et ses dépenses directes s'élèvent à peu près au même montant.

Les bureaux de poste varient en importance; certains sont très grands, d'autres très petits. Moins de 80 des 11,000 bureaux accaparent les quatre cinquièmes du courrier. Le revenu des bureaux s'échelonne entre onze et 46 millions de dollars par année: leur personnel varie d'une seule personne occupée quelques heures seulement à 4,000 employés à plein temps. Les grands bureaux occupent des édifices à plusieurs étages dotés d'outillage moderne: les plus petits n'occupent parfois qu'un coin dans un magasin général ou une tablette dans une ferme. Les envois quotidiens d'un grand bureau peuvent remplir un train-poste de quinze wagons, tandis qu'un petit bureau peut n'avoir à s'occuper que de quelques lettres et cartes postales.

Le service postal comprend la levée, le transport et la distribution des lettres, journaux, autres imprimés et colis pesant au plus vingt-cinq livres. Il émet des mandats et, dans certains bureaux, assure un service de caisse d'épargne. On trouvera plus loin la description de certains autres services spéciaux.

LES QUATRE CATÉGORIES DE COURRIER

La Poste classe le courrier en quatre catégories. Règle générale, la classification dépend du contenu de l'envoi, et c'est elle qui détermine la taxe à exiger et le genre de service à assurer.

Courrier de première classe

Cette classe comprend les lettres, les cartes postales et les documents entièrement ou partiellement écrits à la main ou à la machine, cachetés ou non, sauf les manuscrits, les journaux et certains documents des gouvernements fédéral, provinciaux ou municipaux. En outre, les paquets d'argent, (billets de banque, pièces de monnaie, lingots, poudre d'or, actions, obligations, coupons et autres titres au porteur) dont la valeur est de $100 ou plus sont des envois de première classe. Aux termes de la loi, la levée, le transport et la distribution des lettres à l'intérieur du Canada sont réservés uniquement et exclusivement au ministère des Postes, mais les autres services assurés par la Poste peuvent être exécutés par d'autres particuliers ou organismes.

La Poste accorde un traitement préférentiel au courrier de première classe afin d'en assurer la distribution la plus rapide possible. En effet, elle s'efforce de distribuer ce courrier le lendemain de sa réception à un bureau de poste et elle y parvient avec une régularité impressionnante, sauf lorsqu'elle en est empêchée pour des raisons d'heure ou de distance. Un sondage du courrier entre Toronto, Montréal et Vancouver révèle que la Poste réussit à livrer le lendemain plus de 80 p. 100 des envois dirigés vers l'Ouest et que dans le cas des envois vers l'Est elle n'échoue que lorsque le décalage des heures joue pleinement. Dans les grandes villes, certains bureaux de poste cherchent à distribuer l'après-midi même le courrier levé dans la matinée, comme cela se fait dans certaines villes européennes. Il se peut fort bien que cela ait moins d'importance dans les villes canadiennes parce que l'usage du téléphone y est beaucoup plus répandu. En outre, la distribution, une seule fois par jour, dans les quartiers résidentiels et la répartition en équipes du personnel du tri militent contre la distribution le même jour. D'autre part, le régime canadien du «tout par avion» est unique au monde. En vertu de ce régime, tout courrier de première classe, pesant 8 onces ou moins, est transporté par les services aériens, sans frais additionnels lorsque la distribution s'en trouve accélérée. Le courrier de première classe, pesant plus de 8 onces, est transmis par avion moyennant surtaxe.

Courrier de deuxième classe

Le courrier de deuxième classe comprend les journaux et autres périodiques:

a) imprimés et édités au Canada et expédiés par l'éditeur dans une circonscription postale approuvée par le ministre des Postes;
b) canadiens, britanniques et étrangers expédiés par des marchands de journaux à l'adresse de leurs abonnés réguliers;
c) expédiés par le public.

Pour être classé comme courrier de deuxième classe, l'objet doit avant tout être une publication authentique qui paraît au moins quatre fois par an. En outre, il doit consister «exclusivement ou en grande partie en nouvelles politiques ou autres, ou en articles s'y rapportant ou concernant d'autres sujets d'actualité». Dans la pratique, on interprète l'expression «exclusivement ou en grande partie» comme signifiant au moins 30 p. 100 du texte imprimé. Enfin, sauf s'il s'agit de courrier expédié par des particuliers, le destinataire doit être un abonné payant authentique.

Le Parlement a fixé divers tarifs pour les journaux et les périodiques. Dans le cas d'un quotidien tiré à 10,000 exemplaires ou plus, la taxe est de $2\frac{1}{2}$c. la livre pour la partie comprenant la matière à lire et de 4c. la livre pour la partie composée de réclame. Lorsque le tirage est moindre, une taxe uniforme de $2\frac{1}{2}$c. la livre est appliquée. Les hebdomadaires paient 3c. la livre (tirage dépassant 50,000 exemplaires), $2\frac{1}{2}$ c. (10,000 à 50,000) et $1\frac{1}{2}$c. (moins de 10,000). S'il s'agit d'un hebdomadaire publié dans un endroit d'au plus 10,000 habitants, la loi autorise l'expédition en franchise de 2,500 exemplaires dans un rayon de 40 milles du lieu de publication. Les publications mensuelles paient $1\frac{3}{4}$c. ou $1\frac{1}{2}$c. la livre selon que le tirage est supérieur ou inférieur à 10,000 exemplaires; ces publications ont aussi droit à l'expédition en franchise de 2,500 exemplaires.

Un grand nombre d'envois semblent, de prime abord, être du courrier de deuxième classe, alors qu'ils ne le sont pas. Les magazines non demandés (très utilisés pour la réclame) et les magazines publiés aux États-Unis, mais remis à la poste au Canada, ne sont pas du courrier de deuxième classe. On leur applique des taxes spéciales. Du point de vue du service, la Poste donne la préférence aux périodiques dont le contenu a une valeur immédiate. Ainsi, les journaux, les publications professionnelles spéciales contenant des renseignements sur le marché, etc., sont expédiés avec à peu près la même célérité que le courrier de première classe, bien qu'ils soient habituellement acheminés à destination par voie terrestre et non par avion. Lorsque la matière est d'intérêt plus durable, notamment celle que renferment les magazines, la Poste n'accorde aucune préférence spéciale, mais elle expédie ces objets aussi rapidement qu'elle le peut, compte tenu de sa main-d'œuvre.

Courrier de troisième classe

Le courrier de troisième classe comprend les imprimés (autres que ceux de la deuxième classe), les manuscrits, les textes polycopiés et divers articles, y compris les échantillons. Le courrier de troisième classe que le public connaît le mieux comprend la réclame commerciale avec ou sans adresse, et les cartes de souhaits. Les taxes sont fixées par le ministère des Postes.

Le service postal n'accorde aucune priorité au courrier de troisième classe, le faisant passer après le courrier de première classe et après les journaux. Souvent, le courrier de troisième classe occupe la main-d'œuvre pendant les heures creuses. Ce courrier est ordinairement expédié par voie terrestre.

Courrier de quatrième classe

Il s'agit des colis postaux qui peuvent renfermer de tout (sauf les messages personnels et les objets de contrebande), jusqu'à concurrence de vingt-cinq livres. Les maisons qui expédient directement à la clientèle font un grand usage de ce service à cause de son coût relativement faible et de son implantation quasi universelle.

Sans accorder de priorité spéciale aux objets de cette catégorie, on les expédie le plus vite possible. On emploie ordinairement les voies de surface, mais un service de colis-avion est assuré moyennant surtaxe. Les colis étant assez volumineux, une proportion élevée des frais de transport par voie de surface s'y rattache.

MANDATS ET OPÉRATIONS BANCAIRES

Les opérations financières dont il est question sous la présente rubrique atteignent des proportions considérables. Les transferts d'argent effectués au moyen des 50 millions de mandats émis chaque année s'élèvent à 800 millions de dollars. Dans 1,500 bureaux de poste, le public peut ouvrir des comptes personnels d'épargne. Les soldes en dépôt portent intérêt à $2\frac{1}{2}$ p. 100 par an et les retraits sont autorisés jusqu'à concurrence de $100 par jour. Le montant total des dépôts dépasse 28 millions de dollars. La Poste a pour ligne de conduite d'assurer ce service surtout dans les endroits où les banques à charte n'ont pas de succursale. Le service date de 1868 et la loi ne comporte aucune disposition relative aux comptes inactifs. En conséquence, les 28 millions de dollars en dépôt comprennent un bon nombre de comptes inactifs qui ont augmenté du fait des intérêts. Au cours de l'année financière 1960-1961, les dépôts ont atteint $6,200,000 environ et les retraits $7,800,000. Le nombre des déposants est d'environ 300,000 et

le solde moyen est de $94.20. Une des caractéristiques spéciales de ces comptes d'épargne, c'est qu'ils ne peuvent être saisis par des tiers.

SERVICES SPÉCIAUX

Toutes les succursales de la Poste assurent, dans le cadre de leur activité normale, la plupart des services supplémentaires ci-dessous.

Recommandation

On peut recommander tout le courrier des première, deuxième et troisième classes. On peut aussi expédier les boîtes de scrutin (quatrième classe) sous recommandation. La recommandation comporte la remise à l'expéditeur d'un reçu pour l'objet recommandé au moment où il est déposé à la poste, l'obtention d'une signature et l'apposition de marques spéciales chaque fois que l'objet change de main jusqu'à ce qu'il soit finalement livré au destinataire qui doit donner un reçu au bureau de poste. La recommandation n'est pas une assurance (l'indemnité maximum en cas de perte ou d'avarie varie de $25 à $100 selon le droit acquitté). Il s'agit plutôt d'une formalité destinée à assurer à ces objets la plus grande protection possible en cours de transmission. On a fait droit à plus de 300 réclamations en 1961 et les indemnités payées ont atteint $4,210.

Distribution par exprès

Il s'agit d'un service de distribution rapide des lettres au Canada, aux États-Unis et dans les possessions et territoires de ce dernier pays. Le service s'étend aux colis, mais seulement à l'intérieur du Canada. Le service n'est assuré que dans les villes où il y a distribution par facteurs. Le Canada compte environ 250 de ces villes.

Le courrier portant le collant «Exprès» et suffisamment affranchi est immédiatement séparé du courant de correspondance reçu par le bureau de poste au lieu d'origine, il est trié à part et expédié par le premier service régulier de départ. Au bureau de poste du lieu de destination, le courrier est remis au facteur, placé dans la boîte aux lettres du destinataire ou livré par messager exprès, selon le moyen qui assure la livraison la plus rapide.

Assurance

On peut assurer les colis postaux, et les objets de deuxième et de troisième classe affranchis au tarif des colis postaux. L'indemnité maximum est de $100. A la demande de l'expéditeur, la Poste fournit une assurance gratuite jusqu'à

concurrence de $50. On a fait droit à plus de 11,800 réclamations en 1961 et les indemnités payées ont atteint environ $190,000.

Expédition contre remboursement

Les lettres ou colis, confiés à un «bureau de poste comptable» au Canada, peuvent s'expédier contre remboursement (maximum $100) à n'importe quel autre endroit au Canada. Pour les colis postaux, le tarif contre remboursement comporte l'assurance jusqu'à concurrence de la valeur de l'envoi.

Philatélie

Un bureau spécial à Ottawa a vendu, ces dernières années, des timbres-poste du Canada à des philatélistes du pays et de l'étranger. Les ventes, qui augmentent d'année en année, ont atteint $353,162 au cours de l'année financière 1961-1962. Le bureau assure certains services spéciaux: vente de «plis du premier jour» ou de timbres qui ne sont plus d'usage courant. Les opérations du bureau, établi à titre de service au public, sont très rentables car les timbres, y compris ceux de grande valeur, sont vendus à leur valeur nominale.

Régime international

Les divers services décrits plus haut, sauf les exceptions mentionnées, s'appliquent aussi bien au courrier international qu'au courrier de l'intérieur. Le Canada est membre de l'Union postale universelle qui existe depuis près de 80 ans. Celle-ci a pour but de faciliter l'acheminement régulier des correspondances internationales et les négociations entre les pays, en autres, sur la répartition des recettes. Elle sert aussi de centre d'échange des renseignements concernant les progrès techniques réalisés dans le domaine postal.

SERVICE ET FRAIS

Le service assuré par la Poste dépend presque entièrement de la densité de la population locale. Celui qui habite le grand Nord peut ne recevoir ou expédier du courrier qu'une fois l'an, lors de la visite du navire de ravitaillement. L'habitant d'une région à population clairsemée peut avoir à se rendre au bureau de poste local (souvent à plusieurs milles de distance) pour ses affaires postales. Les régions rurales à population plus dense (trois familles ou plus par mille de chemin) ont le service de facteur rural dont la fréquence dépend du volume du courrier. Les habitants des villages et des villes qui comptent moins de 2,500 adresses locales doivent cueillir leur courrier au bureau de poste de la localité. Ce n'est que lorsqu'elle compte plus de 2,500 adresses locales qu'une ville a droit à la distribution par facteur; des boîtes aux lettres

y sont installées à des endroits commodes, des bureaux auxiliaires et autres installations y sont établis. Exception faite des régions peu peuplées où le service se règle sur les conditions locales, il y a trois genres principaux de service postal: bureau de poste local, facteur rural et distribution par facteur.

Le bureau de poste local

Les bureaux de ce genre, situés à une croisée de chemins, dans les hameaux, les villages et les petites villes, assurent le service essentiel. Règle générale, ces bureaux ont tous les services, sauf la caisse d'épargne. En outre, ils peuvent servir des centres d'une ou de plusieurs routes rurales. Ils se caractérisent principalement par le fait que l'usager doit aller au bureau pour toutes ses affaires postales, qu'il s'agisse de mettre une lettre à la poste ou de chercher son courrier.

Le facteur rural

Sous plusieurs rapports, les 5,600 facteurs ruraux qui servent plus de 600,000 foyers représentent ce qu'il y a de mieux en fait de service postal. Le facteur rural est le seul agent qui se rende chez le client, muni de tous les moyens requis pour exécuter toutes les opérations ou assurer tous les services qu'offre son bureau central. En plus de distribuer le courrier, il en fait la levée, il vend des timbres et des mandats, il recommande les lettres et il accepte les colis postaux. Le plus souvent, il dépose le courrier dans la boîte aux lettres, bien familière, installée en bordure de route; cependant, on a tendance dans les banlieues à installer des «boîtes groupées» qui, comme leur nom l'indique, sont des boîtes groupées sur un même pied. Dans les banlieues, les boîtes groupées sont souvent le précurseur de la distribution par facteur.

Le bureau avec distribution par facteur

C'est dans ce genre de bureau que le service postal est le plus varié. Il existe dans les régions où le nombre des adresses locales ou points de remise excède 2,500, soit le minimum requis pour permettre l'utilisation rentable d'une équipe de facteurs. Dans les régions desservies par ce genre de bureau, l'expéditeur trouve des boîtes aux lettres à quelques minutes de marche. Le courrier est distribué une fois par jour dans les quartiers résidentiels et deux fois ou plus par jour aux maisons d'affaires, selon le volume du courrier et la coutume établie. Les livraisons sont fort réduites le samedi et ne se font pas le dimanche et les jours fériés.

Pour aller à la poste, on peut se rendre au bureau principal, aux guichets d'un bureau auxiliaire situé dans le voisinage ou aux guichets d'un poste de facteurs. Bref, la Poste s'efforce vraiment d'assurer un service aussi commode

que possible, compte tenu des frais et des besoins. Il existe aussi des distributeurs automatiques de timbres-poste, auxquels le public a accès jour et nuit.

Il est de tradition à la Poste de ne pas imposer de contraintes au public. Cela se voit aux efforts que déploient les employés des postes pour distribuer le courrier malgré l'illisibilité ou l'insuffisance de l'adresse, les heures de mise à la poste, et ainsi de suite. En fait, les employés des postes réussissent à distribuer sans grand retard une forte proportion du courrier qui ne porte pas le numéro de zone ni même le nom de la rue. La plupart des bureaux importants ont une section qui est chargée de trouver, à l'aide des annuaires des villes ou par d'autres moyens, les adresses exactes. Une portion infime du courrier aboutit au bureau des rebuts.

Rapport entre le service et ce qu'il coûte

Trois facteurs influent sur le service du courrier: le temps, la sécurité et le coût. Le service est meilleur s'il est rapide, plus sûr et moins coûteux. Pour assurer un service optimum, il faut savoir doser ces trois éléments.

La rapidité n'a pas la même importance pour tous les usagers. Dans le monde des affaires, il est d'intérêt primordial que les communications écrites soient distribuées rapidement. De même, l'habitant d'une petite localité et l'éditeur sont intéressés à obtenir la livraison rapide de leur journal. La maison qui vend par correspondance et ses clients sont intéressés à la livraison rapide des colis. Ce qu'il y a de commun dans ces exemples, c'est que l'expéditeur et le destinataire tiennent à la rapidité du service. Une seule catégorie d'envois fait exception: la réclame faite directement par la poste. Bien que l'expéditeur en souhaite l'acheminement rapide, le destinataire éventuel ne partage pas ce sentiment, et les envois de cette nature bénéficient d'une priorité moindre.

Qu'une plus grande rapidité se traduise par des frais plus élevés est presque un axiome. La rapidité du service postal exige qu'un personnel suffisant soit sur place dès que le courrier est reçu. Même s'il est possible de prévoir assez bien le volume des envois selon l'heure, l'exactitude parfaite est impossible. Par conséquent, pour assurer la plus grande rapidité au traitement du courrier, il faut employer un certain surcroît de personnel, ce qui augmente les frais. Pour assurer un transport plus rapide entre les bureaux de poste, il faut choisir le meilleur moyen de transport; dans le cas du transport terrestre, cela peut signifier l'emploi de messagers spéciaux. Règle générale, on obtient une plus grande rapidité par transport aérien. De ce qui précède, il est possible de tirer certaines conclusions au sujet du rapport qui doit logiquement exister entre la rapidité et les frais.

A l'intérieur du bureau de poste, le meilleur rendement sera atteint si le

personnel se limite à l'effectif nécessaire pour traiter le volume prévu. Cependant, si le volume dépasse les prévisions, il y aura certains retards. Dès qu'un retard est inévitable, c'est le courrier avec le moins de priorité qui doit le subir. De ces considérations découle le principe suivant: il faut traiter tout le courrier au fur et à mesure, mais lorsqu'il s'agit d'imprimés de troisième classe, la rapidité du traitement doit dépendre du personnel disponible. Pour ce qui est du transport, on obtient le meilleur rapport entre les frais et la rapidité en utilisant les services de surface des divers voituriers publics. Ils sont assez fréquents et rapides pour assurer un service acceptable. Il ne faut avoir recours au transport aérien, pour accélérer le service, que lorsque la hausse du coût unitaire est très faible. Le régime du «tout par avion» pour du courrier de première classe se fonde sur ces considérations de frais.

Un autre aspect du service est la sécurité, la protection contre la perte ou le vol. Il y a sécurité quand l'expéditeur peut mettre son courrier à la poste avec une grande certitude qu'il sera livré à l'adresse indiquée. La tradition veut que le courrier de Sa Majesté soit inviolable et le ministère des Postes exerce une surveillance indéfectible afin d'écarter les déprédateurs. On peut obtenir une certaine sécurité supplémentaire, moyennant surtaxe, en choisissant le mode de transport.

La Poste offre donc un service de base, qui assure une rapidité et une sécurité suffisantes au minimum de frais. L'usager peut obtenir un service plus rapide et plus sûr en payant un supplément. Enfin, il y a la question du prix demandé à l'usager. La taxe doit-elle se fonder sur le prix de revient ou se régler sur la valeur du service pour l'usager? Le second principe viole le concept fondamental de service. Il faut donc que les taxes s'établissent à un niveau permettant le recouvrement du total des frais pour chaque catégorie de service.

Le tableau ci-dessous des dépenses de 1960-1961 et de leur écart par rapport à celles de l'année précédente donne une idée de l'ampleur et de la tendance de certains frais d'exploitation.

Distribution urbaine des colis postaux	$ 5,010,000	hausse de	$670,000
Levée urbaine des lettres	2,475,000	hausse de	260,000
Services des facteurs ruraux	9,835,000	hausse de	280,000
Services routiers	4,445,000	hausse de	800,000
Versements aux chemins de fer	16,080,000	baisse de	555,000
Versements aux transporteurs maritimes	2,780,000	baisse de	8,000
Versements aux transporteurs aériens	13,755,000	hausse de	480,000

3

RÉSULTATS D'EXPLOITATION

La Poste a toujours eu pour but de vivre selon ses moyens et de boucler son budget. Elle y a réussi de façon remarquable. Les résultats de son activité de 1947 à 1961, d'après la comptabilité en usage au gouvernement, sont indiqués au tableau 1 qui fournit aussi une statistique du trafic postal et du personnel. Au cours de cette période, le ministère a enregistré dix fois un modeste excédent et cinq fois un déficit, l'excédent maximum étant de 6.6 p. 100 des recettes et le déficit maximum de 2.2 p. 100. Pour l'ensemble des 15 ans, l'excédent net a été de 53 millions de dollars sur un chiffre d'affaires brut de 2,097 millions.

Comme dans tous les ministères, les chiffres relatifs à l'exploitation sont incomplets et peuvent induire en erreur à cause de l'omission d'un certain nombre de frais qu'acquittent les organismes de service commun et qui ne sont pas imputés à l'usager. Les chiffres du ministère des Postes sont très incomplets, du fait que non seulement certains frais imposants en sont omis mais parce que certains services rendus à d'autres ministères, surtout le transport du courrier, ne lui rapportent aucune recette. Les principales dépenses omises des comptes des Postes sont le coût des locaux (les 8,800,000 pieds carrés de superficie fournis par le ministère des Travaux publics valent environ 25 millions de dollars par an) et les frais de la pension de retraite des employés (15 millions par an imputés sur le compte du ministère des Finances). Les recettes les plus importantes qui ne figurent pas dans les comptes sont la valeur du service postal gratuit (quelque 6 millions) et l'intérêt sur les fonds provenant de la vente des mandats de poste et des opérations de la caisse d'épargne (près de 2 millions affectés aux fonds généraux du gouvernement).

Tableau 1—RECETTES, DÉPENSES, TRAFIC ET PERSONNEL DE 1947 À 1961 (bilans au 31 mars de chaque année)

Année	*Recettes*	*Dépenses*	*Excédent ou déficit (—)*	*Trafic*	*Nombre de bureaux de poste*	*Nombre d'employés*
	(milliers de dollars)			(millions d'articles)		(fonctionnaires)
1947	86,409	77,636	8,773	2,068	12,033	16,212
1948	91,626	81,799	9,827	2,425	11,982	18,289
1949	95,972	92,996	2,976	2,691	11,930	19,439
1950	101,294	99,405	1,889	2,778	12,415	20,275
1951	105,545	106,872	1,327—	3,013	12,390	20,245
1952	122,279	115,630	6,649	2,897	12,305	20,629
1953	129,388	122,917	6,471	2,985	12,259	21,071
1954	129,889	132,364	2,475—	*	12,202	22,375
1955	151,717	144,013	7,704	*	12,138	23,941
1956	158,568	148,293	10,275	3,306	11,996	24,491
1957	167,880	162,049	5,831	3,485	11,879	25,453
1958	177,493	177,893	400—	3,723	11,768	25,919
1959	183,381	183,554	173—	3,802	11,634	26,735
1960	193,660	191,823	1,837	3,983	11,497	27,621
1961	202,004	206,730	4,726—	4,122	11,416	29,930
	2,097,105	2,043,974	53,131			

* Le ministère ne possède pas de données sûres.

A titre d'exemple, il faudrait modifier les chiffres de l'année financière 1958-1959 (les derniers publiés) de la façon suivante:

		(*En milliers de dollars*)
Déficit net indiqué au tableau 1		173
Plus: Dépenses omises		
Loyer rentable des locaux occupés		23,300
Caisse de pension des employés des Postes—part de l'État		15,400
		38,873
Moins: Recettes omises		
Valeur du service postal fourni gratuitement à d'autres ministères ou organismes	5,700	
Intérêt sur l'encaisse—Encaisse moyenne provenant de la vente des mandats de poste	1,300	
Intérêt sur les dépôts à la caisse d'épargne	430	7,430
Déficit net réel		31,443

Ces rectifications indiquent que les opérations postales seraient beaucoup moins profitables que ne le font croire les chiffres du tableau 1. On trouvera plus loin une analyse des frais et du revenu des différents services de la Poste. Il faut tenir compte des résultats de cette analyse pour bien déterminer jusqu'à quel point les Postes ont réussi à couvrir leurs frais.

Dans d'autres rapports, vos commissaires recommandent que les ministères et organismes supportent chacun tous leurs frais et que les ministères qui fournissent un service commun se fassent rembourser leurs frais par les usagers. Cela aura pour effet de faire entrer dans les comptes du ministère des Postes les principales dépenses omises. De même, la Poste fera payer aux ministères et organismes les services qu'elle leur assure et ses recettes augmenteront d'autant.

La question de l'intérêt demande une explication. L'exploitation normale du régime des mandats de poste se traduit par une encaisse permanente d'environ $32,500,000 et les opérations de la caisse d'épargne produisent un dépôt moyen de $28,500,000. Un intérêt de $2\frac{1}{2}$ p. 100 par an est versé sur les dépôts d'épargne, mais aucune charge d'intérêt ne grève l'emploi continu de l'encaisse provenant de la vente des mandats de poste. Comme toutes les recettes de la Poste, ces fonds, sauf quelques soldes de caisse, sont versés au Fonds du revenu consolidé, où ils servent les besoins généraux du gouvernement. Si l'on conçoit la Poste comme une exploitation autonome, elle doit faire apparaître dans ses comptes toutes les dépenses et recettes. En conséquence, il faudrait porter à son crédit l'intérêt sur les fonds qu'elle met à la disposition du gouvernement, ce qui augmenterait ses recettes de quelque $1,750,000 par an.

Nous recommandons donc: Que l'on fasse figurer dans les comptes du ministère des Postes la valeur des services qu'il reçoit des autres ministères et organismes, ainsi que la valeur des services fournis à ceux-ci par la Poste.

4

TARIF DES SERVICES POSTAUX

On a vu, au chapitre précédent, que les résultats d'exploitation de la Poste, établis à l'aide des méthodes comptables actuelles, indiquent que celle-ci a fait un peu plus que ses frais au cours des quinze dernières années. L'examen détaillé des frais et des recettes par service démontre, cependant, que cela tient uniquement à ce que l'excédent provenant du trafic de la première classe absorbe le déficit important des autres classes.

MÉTHODES D'ANALYSE

La détermination des frais et des recettes selon la classe du trafic postal présente beaucoup de difficultés. Le mélange du courrier des différentes classes, la manutention et le transport en commun de toutes les classes de courrier et d'autres complications en sont la cause. Le problème est commun à toutes les administrations postales, qui au cours des années, ont dû élaborer certaines méthodes que l'on retrouve un peu partout aujourd'hui. Le moyen habituel est de faire un sondage périodique du courrier et d'analyser les frais et les recettes, à la lumière des résultats obtenus. Le ministère des Postes fait une étude très fouillée de deux périodes d'une semaine tous les trois ans, et il y a tout lieu de croire que les échantillons sont représentatifs de l'ensemble.

Il est pourtant un domaine où les méthodes statistiques employées fournissent un résultat légèrement erroné. L'analyse des frais et recettes du trafic international de deuxième classe s'appuie sur la théorie dite de «l'équilibre»

Tableau 2—MINISTÈRE DES POSTES—RELEVÉ DES RECETTES ET DES DÉPENSES—ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 1959 (Fondé sur les données du sondage de 1958)

Classe de courrier ou service	*Recettes*	*Dépenses*	*Excédent*	*Déficit*
	$	$	$	$
Première classe (lettres)—Ordinaires	100,786,129	65,282,336	35,503,793	
Par avion—régime intérieur	683,851	534,674	149,177	
Par avion—régime international	7,700,310	8,268,322		568,012
Deuxième classe (journaux et périodiques)				
Occasionnels	862,019	2,318,957		1,456,933
Éditeurs	6,189,125	27,879,069		21,689,944
Troisième classe (imprimés)				
Circulaires sans adresse	4,594,709	4,554,819	39,890	
Circulaires adressées individuellement	17,931,015	16,424,355	1,506,660	
Autres imprimés	3,338,754	4,447,186		1,108,432
Quatrième classe (colis postaux)				
Régime intérieur	20,860,194	21,611,473		751,279
Régime international	4,675,035	5,393,842		718,807
Avion—Régime intérieur	289,695	526,194		236,499
—Régime international	328,108	436,204		108,096
Franchise postale		4,620,958		4,620,958
Services				
Courrier recommandé	3,188,319	7,418,425		4,230,106
Distribution par exprès	329,386	760,640		431,272
Service C.R.	779,705	1,852,728		1,073,022
Assurance des colis	36,037	655,165		619,128
Services financiers				
Mandats—Encochés	3,448,117	3,917,857		469,740
A coupure fixe	3,944,044	5,024,842		1,080,798
Caisse d'épargne		318,753		318,753
Agences				
Commission d'assurance-chômage	743,981	869,537		125,556
Rentes sur l'État	71,853	63,274	8,579	
Autres				
Service de philatélie	388,238	107,010	281,228	
Location de cases à serrure	1,798,092	59,531	1,738,561	
Boîtes à lettres rurales	73,736	67,189	6,547	
Divers	340,074	140,311	199,763	
	183,380,508	183,553,651	39,434,198	39,607,341
DÉFICIT TOTAL NET				173,143

qui veut que pour chaque article expédié à destination du Canada correspond un article équivalent expédié à destination de l'étranger. Or, la théorie ne vaut pas pour les périodiques qui viennent des États-Unis en plus grand nombre qu'ils ne sortent du Canada. Le déficit total imputable au courrier

de deuxième classe comprend donc la manutention d'un volume appréciable de courrier à laquelle ne correspond aucune recette. La situation paraît suffisamment sérieuse pour commander une mise au point des sondages. Sauf cette exception, l'exactitude du sondage est excellente; en termes de statistique, la limite de confiance est bien supérieure à 96 p. 100. Cependant, il est de la plus haute importance que les périodes de sondage choisies représentent bien le tout. Si l'on ajoutait aux sondages actuels une série de petits sondages au hasard, les données concernant les frais seraient plus sûres et l'on décèlerait plus tôt les changements d'allure des courbes.

Tableau 3—SOMMAIRE DES RÉSULTATS D'EXPLOITATION PAR CLASSES DE COURRIER ET PAR SERVICES, 1958-1959

	D'après les comptes des Postes		*Compte tenu des recettes et dépenses omises*	
Groupes ou classes	*Excédent*	*Déficit*	*Excédent*	*Déficit*
	(en milliers de dollars)			
Courrier				
Première classe	35,085		19,460	
Deuxième classe		23,147		29,504
Troisième classe	439			4,922
Quatrième classe		1,815		7,716
Franchise postale		4,621	106	
Services (recommandation, distribution par exprès, C.R. et assurance)		6,353		8,608
Finances				
Mandats		1,550		2,137
Caisse d'épargne		319	44	
Agence		118		313
Autres (philatélie, location de boîtes, etc.)	2,226		2,147	
DÉFICIT TOTAL NET		173,143		31,443,143

NOTA: Depuis l'année 1958-1959, les Postes, en vertu d'une nouvelle convention postale canado-américaine entrée en vigueur le 1er juillet 1961, ont majoré les taxes des colis postaux et revisé le Tarif international de façon assez complète. Il est trop tôt pour pouvoir déterminer les résultats financiers de cette initiative.

RÉSULTATS D'EXPLOITATION DES DIVERS SERVICES

Se fondant sur les résultats des sondages, le ministère des Postes fait une répartition complète des frais et des recettes entre les classes de courrier et les autres services. Le tableau 2 présente cette répartition pour l'année financière 1958-1959, fondée sur les sondages effectués l'année précédente. Les résultats d'exploitation, par services et classes, sont comparés au tableau 3

avec les excédents et les déficits que l'on relève en tenant compte des recettes (franchise postale et intérêts) et des dépenses (locaux et régime de retraite des employés) omises dans la comptabilité actuelle.

Le fait le plus important qui se dégage du tableau précédent est que le courrier de première classe rapporte un bénéfice suffisant pour soutenir tous les autres services et assurer l'équilibre des frais et des recettes. Cependant, lorsque les chiffres sont corrigés, le déficit réel de plus de 31 millions est à peu près égal à celui du courrier de deuxième classe tandis que les autres classes et services réunis font à peu près leurs frais.

C'est le Parlement qui fixe le tarif des première et deuxième classes (lettres, journaux et périodiques). Les autres taxes sont laissées à la discrétion du ministre des Postes.

LES SUBSIDES AU COURRIER DE DEUXIÈME CLASSE

Le nouvel état des dépenses et recettes, résumé au tableau 3, montre que, pour l'année 1958-1959, les recettes du courrier de deuxième classe ont atteint $7,100,000 tandis que les frais étaient de $36,500,000. Le déficit de $29,500,000 équivaut donc à plus de quatre fois le revenu. Autrement dit, le ministère des Postes, grâce aux tarifs imposés par le Parlement, recouvre moins de 20 p. 100 des frais engagés pour la manutention du courrier de deuxième classe. Le courrier de première classe, en raison de son volume, rapporte un excédent semblable en chiffres absolus, mais la marge de bénéfice équivaut au plus à 22 p. 100 des frais. D'ailleurs, si l'on tient compte du déficit des services accessoires, tels que la recommandation et la distribution par exprès, services qui se rattachent particulièrement au courrier de première classe, la rentabilité diminue de beaucoup.

La pratique, au Canada, de distribuer les journaux et périodiques pour une simple fraction du coût n'est pas exceptionnelle; elle caractérise la plupart des régimes postaux importants. Elle remonte au début du siècle dernier lorsque le niveau général de l'instruction s'est amélioré au point de fournir au public les moyens d'information des masses. Parce qu'on voulait être renseigné sur l'actualité et que les journaux et les magazines étaient les seuls organes en mesure d'atteindre une grande partie du public, les gouvernements ont décidé d'en subventionner la distribution.

Aujourd'hui, la situation n'est plus du tout la même. Il existe d'autres moyens d'informer les masses et l'annonce qui paie les frais de publication a beaucoup modifié l'économie de la presse. Les publications ont augmenté considérablement en volume depuis un siècle—le journal de quatre pages du siècle dernier en compte plus de cent aujourd'hui—et les frais de la

Poste se sont nécessairement fort accrus. Aujourd'hui c'est l'annonceur qui répond pour 40 à 70 p. 100 (90 p. 100 dans un cas particulier) du contenu des publications et qui bénéficie donc de la subvention accordée au courrier de deuxième classe. Par contre, lorsqu'il utilise le service de troisième classe pour de la réclame directe, il paie tous les frais.

Il s'agit ici d'un aspect de la politique du gouvernement sur lequel vos commissaires n'ont pas à se prononcer. Cependant, si la Poste doit être rentable et être jugée en fonction de ses résultats financiers, il semble regrettable qu'elle ait à subventionner elle-même le courrier de deuxième classe. Vos commissaires en concluent que, si le Parlement tient à ce que les trois quarts des frais de distribution des journaux et des périodiques soient puisés à même les deniers publics, il faudrait accorder à la Poste une subvention spéciale pour combler les déficits.

Nous recommandons donc: Que le Parlement accorde au ministère des Postes une subvention annuelle suffisante pour couvrir les frais engagés par le ministère pour la manutention du courrier de deuxième classe, après déduction des recettes fournies par la taxe imposée par le Parlement.

5

ORGANISATION ET GESTION

Vos commissaires ont constaté que les Postes, tout comme les autres ministères et organismes assujettis au contrôle central actuel, sont embarrassées par l'intrusion des organismes de contrôle dans leur gestion quotidienne. Les recommandations que renferment les rapports intitulés *La gestion financière* et *La gestion du personnel* visent à améliorer la situation. Dans le présent rapport et ailleurs, nous proposons que les ministères usagers payent leur part des services fournis en commun. Ainsi, chaque ministère serait comptable de ses recettes et des dépenses qui s'y rattachent. Dans de telles conditions, et si l'on octroie à la Poste un subside pour son courrier de deuxième classe, le ministère serait en mesure de gérer son exploitation de façon à recouvrer ses frais.

Afin de faciliter la bonne gestion de cette importante entreprise et pour des normes qui permettront d'en évaluer le rendement, vos commissaires estiment que certaines mesures s'imposent. La Poste étant essentiellement une fonction d'exécution, il faudrait employer des méthodes financières mieux adaptées à ses besoins que celles que suivent ordinairement les ministères. Dans le rapport intitulé *La gestion financière,* il est suggéré que les ministères tiennent une comptabilité d'exercice propre à répondre à leurs besoins particuliers en matière de gestion. Cette recommandation s'applique parfaitement au ministère des Postes.

Les Postes, qui se distinguent des autres ministères en ce qu'elles cherchent à recouvrer leurs frais par leurs opérations, peuvent s'organiser sur une base semi-autonome et financièrement indépendante. On a parfois proposé

d'incorporer les Postes en société de la Couronne. C'est une proposition qui n'est pas sans logique, mais vos commissaires ne croient pas que ce soit l'unique ni même la bonne solution. A cause de l'universalité du service postal et de l'intérêt public traditionnel, il ne serait pas bon d'enlever aux Postes leur caractère de ministère. Cependant, tout en demeurant un ministère, les Postes pourraient fort bien fonctionner à peu près de la même manière et sur la même base financière qu'une entreprise d'utilité publique du secteur privé. Ainsi en est-il des Postes au Royaume-Uni.

Les principaux changements à opérer sont d'ordre financier. A l'heure actuelle, les recettes sont toutes remises au Receveur général et les dépenses sont payées sur les crédits votés par le Parlement. De cette façon, l'argent que le public confie aux Postes par le truchement des mandats et des opérations bancaires et presque tout le revenu des Postes passent par le Fonds du revenu consolidé. Les prévisions dont le Parlement est saisi portent actuellement sur environ 200 millions de dollars destinés à couvrir les dépenses du ministère. Il vaudrait mieux payer les dépenses au moyen des recettes et ne demander au Parlement que de combler les déficits. Cela faciliterait la comptabilité et la présentation des états financiers, permettrait un contrôle plus étroit de la gestion et refléterait mieux l'indépendance du ministère pour ce qui est de son exploitation. Il suffirait de doter une caisse renouvelable de fonds suffisants pour assurer le roulement de l'exploitation, qui aurait à supporter la charge que représentent les intérêts sur ces fonds.

Une deuxième mesure qui s'impose est de comptabiliser l'actif immobilisé par le ministère sous forme d'immeubles et de matériel et d'en amortir systématiquement le coût dans les frais d'exploitation. Il faudra pour cela déterminer la valeur actuelle de l'actif, les acquisitions ayant été passées par les comptes au moment de leur acquisition. Les Postes se reconnaîtront redevables envers le gouvernement du montant fixé sur lequel elles paieront intérêt. C'est l'unique manière de procéder pour le matériel, mais on pourrait continuer de faire figurer les immeubles et les locaux dans les livres du ministère des Travaux publics. Il conviendrait alors de fixer un loyer qui tiendrait compte de tous les frais courants d'entretien des immeubles, ainsi que de leur amortissement et de l'intérêt sur le capital engagé.

L'exploitation postale supporterait ainsi la totalité de ses charges et l'administration pourrait établir un juste équilibre entre les recettes et les dépenses. Les Postes présenteraient un état périodique de leur situation qui rendrait compte de tous les aspects de leurs relations financières avec le gouvernement. Cet état ressemblerait de près au bilan d'une entreprise privée.

Sous le nouveau régime, l'examen annuel des opérations des Postes fait par le conseil du Trésor et le Cabinet, porterait toujours sur les mêmes

questions mais présentées de façon différente. Au lieu d'établir ses prévisions budgétaires d'après ses dépenses éventuelles, le ministère des Postes soumettrait au conseil du Trésor son budget d'exploitation, recettes et dépenses comprises, qui serait assujetti au même examen que le programme des autres ministères. Afin d'assujettir les opérations des Postes à l'étude annuelle du Parlement, les prévisions budgétaires renfermeraient un crédit symbolique qui permettrait aux députés de poser leurs questions. En outre, toute augmentation de la caisse renouvelable et tout crédit requis pour combler un déficit exigeraient l'approbation expresse du Parlement.

La création d'une exploitation indépendante, comme celle que nous proposons, soulève la question des rapports qui doivent exister entre les Postes et les organismes de service commun du gouvernement. Même si ces derniers doivent pouvoir déléguer leur autorité, vos commissaires sont convaincus qu'il leur faudrait répondre aux besoins des Postes aussi bien que des autres ministères. Les principaux organismes en cause sont ceux qui sont chargés de l'achat central et de la gestion des biens immobiliers.

Dans le rapport intitulé *Propriétés immobilières,* vos commissaires recommandent de confier au ministère des Travaux publics l'unique fonction de gérer les biens immobiliers nécessaires aux ministères et aux organismes civils. Le rapport pose en principe que la détermination des besoins est essentiellement la fonction du ministère usager et que, une fois que les autorités supérieures ont donné leur approbation et que le Parlement a voté des fonds, la tâche de l'organisme central est d'acquérir et de gérer les installations requises.

Il convient de noter, en passant, que les prévisions en matière d'installations postales n'ont pas été très heureuses. On n'a pas su prévoir les besoins futurs. Par exemple, on est en train de remplacer les bureaux de poste de Kitchener et de London qui n'ont que vingt ans d'existence. Le bureau de poste de Calgary, ouvert l'an dernier, suffit à peine aux besoins actuels. La responsabilité de cette situation retombe à la fois sur les Postes, sur les Travaux publics et sur le conseil du Trésor, mais aux termes des recommandations de vos commissaires, la responsabilité des projets à long terme incomberait entièrement aux Postes.

Nous recommandons donc:

1 Que toutes les recettes et dépenses des Postes passent par une caisse renouvelable proportionnée aux besoins du ministère en fonds de roulement.

2 Que soit débitée aux Postes une avance égale à la valeur actuelle du matériel

et que les acquisitions futures soient imputées sur son compte.

3 Qu'un régime semblable soit adopté à l'égard des immeubles et locaux des Postes ou encore que les Postes payent aux Travaux publics un loyer qui tiendrait compte de l'amortissement des immeubles qu'elles occupent et de l'intérêt sur le capital engagé.

4 Que les Postes paient un intérêt sur la masse de la caisse renouvelable et sur le solde du compte d'avances à un taux que déterminera le ministère des Finances.

5 Que le budget annuel d'exploitation des Postes soit soumis au conseil du Trésor pour approbation et revision en même temps que les prévisions budgétaires des autres ministères, et que le budget principal des dépenses comprenne un crédit symbolique à l'égard des opérations de la Poste.

6 Que les Postes présentent des rapports financiers qui répondent aux besoins courants de la gestion et qui montrent les résultats de ses opérations ainsi que ses relations financières avec le gouvernement.

La deuxième partie du présent rapport renferme des observations plus détaillées sur certains aspects de l'activité postale, notamment sur l'organisation intérieure du ministère.

DEUXIÈME PARTIE

1

LE SERVICE DES POSTES

1 La levée, le tri, le transport et la livraison du courrier est un travail qui se fait 24 heures par jour et 365 jours par an. Un flot continu de lettres est posté, levé, trié, acheminé, transporté, trié et acheminé de nouveau et enfin distribué. Voici comment se fait ce travail.

Levée

2 On peut déposer son courrier au bureau de poste, dans une boîte aux lettres ou dans une boîte postale desservie par le facteur rural. La levée des boîtes dans les rues se fait à heures fixes, par des entrepreneurs privés, qui transportent le courrier au bureau de poste où il franchit diverses étapes. De même, le facteur rural dépose le courrier recueilli au bureau de poste de son secteur. En outre, les colis des maisons de vente par correspondance, les envois de troisième classe des annonceurs et les envois de deuxième classe des éditeurs forment une masse énorme de courrier apporté au bureau de poste par camions. Bien que chaque classe soit traitée un peu différemment, la procédure générale est la suivante.

Tri d'acheminement

3 Les lettres qui arrivent au bureau de poste sont envoyées directement à la section chargée de trier le courrier à expédier. Là, sur de grandes tables, on dispose toutes les lettres à l'endroit de façon que le timbre soit à l'angle droit supérieur. Cette disposition est conservée à chaque étape successive. Au cours de cette première opération, on met à part les lettres destinées à la livraison par exprès, celles qui doivent partir par courrier aérien spécial, et les autres par catégorie. Au fur et à mesure qu'on les place à l'endroit, on introduit les lettres dans des machines qui estampillent sur chacune d'elles un cachet en indiquant la date et le point de départ et qui en oblitèrent en même temps les timbres-poste. Les lettres sont maintenant prêtes pour le tri primaire. C'est la première répartition du courrier.

4 Le tri primaire se fait généralement dans un casier de quarante-neuf cases. Chacune porte une étiquette (Montréal, Ontario-Ouest, Ville, etc.). La case «Montréal» reçoit tout le courrier qui est destiné à la

métropole (y compris quarante autres noms d'endroits utilisés par le public pour désigner Montréal, comme Westmount, etc.). La case portant le mot «Ville» reçoit le courrier local. La case «Ontario-Ouest» reçoit le courrier d'un grand nombre de bureaux de poste de cette région de l'Ontario. Ce courrier sera trié au cours d'une étape secondaire. Chacune des lettres triées dans le premier casier peut être destinée à l'un des onze mille bureaux de poste. Le trieur primaire doit répartir trente-neuf lettres à la minute.

5 Le courrier qui sort du premier tri se divise en deux catégories: le courrier «direct», soit les lettres triées pour être envoyées directement à destination, et les lettres destinées à un second tri, au bureau local ou à un autre bureau. Le tri secondaire s'effectue comme le premier, sauf qu'il porte sur une région plus restreinte. Ainsi, le courrier destiné à l'ouest de l'Ontario est réparti entre les divers endroits de cette région. Il est évident que la formation de paquets directs au premier tri représente une économie. Grâce à l'emploi judicieux de cette méthode, la moyenne est de 1.4 à 1.6 tri par lettre pour tout le courrier à acheminer. Le courrier trié ne cesse d'être ficelé en paquets prêts à être expédiés.

Transport

6 Les «paquets ficelés» sont continuellement acheminés vers les divers moyens de transport. Les expéditions sont minutieusement organisées de façon à profiter de tous les départs. Ainsi, le courrier destiné à Brandon peut prendre la route de Winnipeg à midi, mais il prendra la route de Regina quelques heures plus tard à cause des horaires différents des transporteurs. Les réseaux de transport sont compliqués à l'extrême.

Tri de ville

7 Au fur et à mesure que le courrier trié arrive au bureau de poste de la ville à laquelle il est destiné, il est soumis au tri de ville. Il s'agit encore une fois de faire un premier tri. Le courrier est réparti selon les zones postales de la ville (indiquées ou non dans l'adresse) et en «envois directs». Cette fois, les «envois directs» sont constitués de lettres portant l'adresse de destinataires d'un volumineux courrier (maisons de vente par correspondance, sociétés d'assurance, etc.). Le courrier destiné aux zones postales est trié une seconde fois selon les itinéraires des facteurs.

8 Le tri de ville exige une connaissance précise des noms de rues. Ainsi, à Toronto, on compte environ 3,000 noms de rues dont quelques-unes ne diffèrent que par les mots «St», «Ave», «Rd», etc. Un certain nombre de rues passent par plusieurs zones, ce qui oblige le trieur à connaître le numéro de la rue où la zone change. En outre, une bonne partie du courrier destiné aux maisons de commerce ne porte aucun numéro de rue; dans certains cas, le numéro est remplacé par le mot «angle», comme par exemple «angle des rues King et Yonge». On estime que le préposé au premier tri doit connaître plus de cinq mille désignations pour faire le tri de ville primaire à Toronto. Toutefois, le tri s'effectue encore ici au rythme de trente-neuf lettres à la minute. Il existe aussi un tri de ville appelé alphabétique. Cette méthode, employée par le personnel à temps partiel, exige beaucoup moins de connaissances puisqu'elle consiste simplement à trier le courrier dans l'ordre alphabétique des noms de rues. Le personnel à temps partiel l'emploie pour faire le tri d'acheminement du courrier de Noël.

Distribution par facteur

9 Une fois réparti entre les itinéraires des facteurs, le courrier subit un dernier tri entre les mains du facteur qui dispose les lettres par ordre de distribution. Ce tri terminé, le courrier est prêt à être distribué. L'itinéraire du facteur peut être résidentiel, en partie résidentiel et en partie commercial, ou

commercial. Certains itinéraires se limitent à un immeuble et il existe au moins un immeuble à bureaux qui compte deux itinéraires. Dans le cas de certaines livraisons dans les banlieues, le ministère des Postes a effectué récemment des expériences concluantes en recourant aux livreuses automobiles, véhicules légers qui, en plus d'épargner beaucoup de pas au facteur, lui permettent de livrer des colis.

2

ORGANISATION INTERNE

ORGANISATION ACTUELLE

1 L'organisation actuelle des postes résulte de l'application partielle des propositions formulées en 1952 par une société d'experts conseils en organisation et de certains changements découlant de l'évolution du ministère. L'organigramme des Postes est présenté au graphique 1. L'organisation fonctionnelle est la suivante:

Administration centrale

2 A la tête de l'organisation du ministère se trouve le sous-ministre des Postes qui relève directement du ministre des Postes.

3 Le personnel du bureau du sous-ministre comprend un adjoint spécial, un organisateur des mesures d'urgence, un service de relations extérieures et sept grandes directions chargées des fonctions suivantes:

ADMINISTRATION. Rédaction et interprétation des lois et règlements postaux nationaux et internationaux; négociation des tarifs postaux internationaux et des contrats de transport international; dispositions à prendre au sujet du courrier non livré; enquêtes et contentieux.

CONTRÔLEUR. Coordination des crédits des directions dans le cadre des crédits généraux du ministère; établissement et maintien d'un système budgétaire dans le cas de certains bureaux de poste; établissement et maintien de systèmes d'établissement des coûts et de mesure des temps; établissement et maintien de la vérification de la paye; direction et vérification de la fonction de l'achat et de l'approvisionnement; et fourniture de services de bureau centralisés.

GÉNIE ET RÉALISATIONS TECHNIQUES. Fourniture d'immeubles et de matériel; étude des systèmes et installation de dispositifs mécaniques neufs ou perfectionnés pour la manutention du courrier, y compris la surveillance et l'entretien des installations; travaux de recherche, d'application et d'étude relatifs à l'outillage électronique utilisé pour le traitement du courrier et à l'équipement ordinaire des bureaux de poste.

FINANCES. Établissement et maintien des méthodes de comptabilité et de vérification des recettes et des dépenses imputées sur les recettes; fonctionnement de la caisse d'épargne et du service des mandats de poste; vignettes, achat et contrôle des timbres-poste

et autres valeurs; fourniture de services de traitement électronique et automatique des données.

FONCTIONNEMENT. Établissement et entretien des bureaux de poste, y compris recrutement du personnel; établissement et poursuite des méthodes d'enquêtes; établissement des normes de travail et amélioration des méthodes de traitement du courrier; direction des examens auxquels est soumis le personnel.

PERSONNEL. Formulation des règlements internes de l'administration centrale des postes et des bureaux de poste urbains; établissement et application de programmes relatifs au perfectionnement et à la sécurité du personnel.

TRANSPORT. Négociations des contrats de transport du service intérieur.

Services extérieurs

4 Les services extérieurs ont pour objet d'assurer le service quotidien de la poste; leur réseau couvre tout le Canada. Le pays est divisé en quatorze districts postaux ayant chacun à leur tête un directeur de district. Chaque directeur, qui relève directement du sous-ministre, est chargé du fonctionnement de tous les bureaux de poste et services postaux de sa région. Dans chaque district, la responsabilité des opérations d'un secteur est confiée au surintendant de secteur. En outre, le directeur du district dispose d'un personnel limité qui s'occupe des opérations, du transport, de l'administration, des employés et des relations extérieures sur le plan local, à peu près de la même façon que le personnel correspondant de l'administration centrale.

5 Plusieurs fonctions de l'administration centrale sont confiées, dans les services extérieurs, à des employés qui relèvent directement d'Ottawa. Ainsi, il existe quatre directeurs régionaux qui représentent chacun le sous-ministre des Postes dans la région de leur compétence. Tous les préposés à l'étude des temps relèvent directement de l'administration centrale, quel que soit son lieu de domicile. De même, certains fonctionnaires du transport (agents de recherches concernant le transport) sont effectivement des représentants de l'administration centrale dans les services extérieurs.

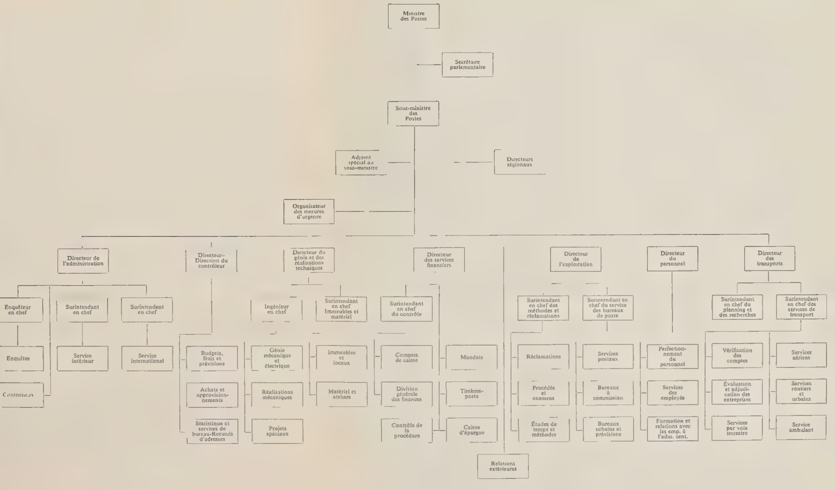
6 En plus des quatorze districts postaux, quatre bureaux de poste sont des bureaux-districts. Ce sont les bureaux de poste de Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver, soit les quatre plus grands du pays. Le maître de poste de chacun de ces bureaux relève directement du sous-ministre des Postes. Tout comme le directeur de district, il est secondé par un personnel dans l'exercice de certaines de ses fonctions.

DÉFAUTS DE L'ORGANISATION

7 Des enquêtes préliminaires sur l'organisation actuelle ont révélé plusieurs points faibles assez sérieux. Ils tiennent à trois causes: la définition peu claire des fonctions, les pouvoirs insuffisants par rapport aux responsabilités déléguées implicitement et formellement, et l'envergure trop grande de plusieurs postes de surveillance.

8 L'imprécision de la définition des fonctions se voit, par exemple, dans le fait qu'il n'existe pas de démarcation réelle entre le travail d'organisation et le travail d'exécution. Chacune des directions de l'administration centrale doit exécuter sa tâche propre et préparer ses projets. Le sous-ministre se voit ainsi obligé de coordonner non seulement l'exécution de la tâche, mais aussi la formulation des projets à long terme. Dans une entreprise de l'importance et de l'envergure du ministère des Postes, c'est une tâche qui dépasse les moyens d'un administrateur supérieur. La coordination de l'exécution est donc fort négligée parce que l'élaboration des projets est une lourde tâche à laquelle il faut accorder la priorité.

Graphique I—ADMINISTRATION CENTRALE DES POSTES



Juin 1960

9 Comme chaque direction jouit d'une autorité égale dans son domaine propre, la gestion des opérations des services extérieurs est confiée à des comités. En outre, les directions sont tellement autonomes que les décisions s'en trouvent retardées, sauf complète unanimité de tous les intéressés.

10 Ce défaut s'est beaucoup fait sentir dans les services extérieurs. L'établissement d'un nouveau service postal, par exemple, peut exiger le concours de plusieurs divisions: fonctionnement, personnel, transport et contrôle. Dans certains cas les décisions s'imposent d'elles-mêmes, mais dans d'autres un échange de correspondance considérable entre les intéressés peut retarder énormément l'entente définitive.

11 Les fonctions des directeurs régionaux ne sont pas clairement définies. Faute de directives, ces fonctionnaires ont interprété leurs responsabilités à leur façon et en fonction des besoins locaux. Nul ne sait au juste quelles sont ses responsabilités.

12 Le poste de surintendant de secteur suggère certaines observations. En moyenne, chaque surintendant s'occupe de 175 bureaux. Il doit inspecter chaque bureau afin d'y assurer un service postal suffisant, vérifier périodiquement les opérations de caisse, chercher à améliorer le service et ainsi de suite. Comme la vérification des opérations de caisse absorbe de 60 à 75 p. 100 de son temps, le surintendant ne s'attarde guère sur ses autres fonctions. Bon nombre de petits problèmes d'ordre local restent ainsi sans solution.

13 L'organisation des services extérieurs dans les agglomérations de Montréal et de Toronto pose certains problèmes. Dans chacune de ces régions, c'est le bureau de poste central qui est chargé du fonctionnement des bureaux périphériques (suburbains). Toutefois, comme la population et le volume du courrier ont fort augmenté en périphérie depuis dix ans, les bureaux y ont pris une ampleur et une importance telles qu'ils l'emportent maintenant sur ceux d'un bon nombre de petites villes. Il ne convient plus d'en confier la direction à un bureau de poste central.

14 Il est manifeste que l'administration centrale n'accorde aux services extérieurs que des pouvoirs restreints. Ainsi, le directeur de district doit obtenir l'autorisation des diverses directions de l'administration centrale pour établir, agrandir ou restreindre un service ou pour prendre des mesures disciplinaires. L'action des services extérieurs s'en trouve ainsi retardée. A cause de cette pratique, les directions de l'administration centrale emploient un personnel considérable pour répondre à un torrent de demandes et formuler les multiples directives qu'entraîne la centralisation de l'autorité. Absorbées par le fonctionnement des services, les directions ne peuvent bien s'acquitter de leurs fonctions primordiales qui consistent à établir certains critères et à élaborer leur ligne de conduite ou des règlements.

15 Les exemples qui précèdent donnent une idée des défauts de l'organisation. Ils ne présentent ni ne visent à présenter une vue d'ensemble de la situation.

16 Les faiblesses d'organisation n'empêchent pas une entreprise de réaliser ses objectifs les plus importants. Elles donnent plutôt lieu à d'autres défauts moins évidents. Par exemple, la délégation incomplète de pouvoirs engendre des frais excessifs à cause de la volumineuse correspondance qui doit s'échanger entre le secteur des opérations et celui de la direction. Il est certain que l'organisation défectueuse empêche des objectifs secondaires de se réaliser, ne serait-ce que parce que personne en particulier n'est chargé d'y voir. En outre, les employés ne peuvent se préparer comme il le faudrait à des postes supérieurs. Lorsque les responsabilités d'un poste ne sont pas précises, comment l'em-

ployé ambitieux peut-il se préparer à le remplir s'il n'en connaît pas les exigences? Enfin les questions secondaires occupent tellement l'attention que l'accomplissement de la tâche courante devient difficile et peu expéditive.

17 Il est heureux, en contrepartie de ces défauts d'organisation, que le personnel des Postes soit consciencieux, laborieux et dévoué. Son moral est excellent. C'est ce qui a permis au service de fonctionner d'une façon très remarquable. Toutefois, à ce moment critique où les mises à la retraite et l'accroissement du travail créent un besoin urgent de personnel administratif bien formé, l'énergie et le dévouement peuvent bien ne pas suffire.

ŒUVRE DE RÉORGANISATION

18 On s'est rendu compte, au mois de juin 1961, des difficultés qui se posaient à l'organisation des Postes à la veille de la retraite de plusieurs fonctionnaires supérieurs. On a alors décidé de faire immédiatement une étude de l'organisation. On a aussi convenu que, vu la nature et l'importance du problème, il ne suffisait pas de rapiécer l'organisation. Le sous-ministre des Postes a donc établi un groupe d'étude composé de trois membres représentant, respectivement, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, la Commission du service civil et le ministère des Postes, et il l'a chargé d'élaborer une nouvelle organisation expressément adaptée aux besoins du ministère.

19 Voici quel était le mandat du groupe d'étude:

> Étudier l'organisation du ministère des Postes et indiquer les modifications qui lui permettraient de mieux réaliser ses objectifs.

20 Le groupe a divisé son programme en trois parties:

1re partie: l'organisation générale;

2e partie: l'organisation détaillée de l'administration centrale;

3e partie: l'organisation détaillée des services extérieurs.

21 Le groupe a, en outre, décidé que le représentant de vos commissaires ne participerait qu'aux travaux de la 1re partie du programme et que la Commission du service civil et le ministère des Postes s'occuperaient des 2e et 3e parties.

22 La première partie du programme s'est terminée vers la mi-novembre 1961. Des rapports ont été présentés au ministre des Postes qui les a acceptés et est en train d'y donner suite. On estime que la nouvelle organisation diminuera les frais d'exploitation d'environ $1,600,000 par an.

23 La nouvelle organisation vise à atteindre en particulier les buts suivants:

- Fusionner les fonctions connexes et les fonctions complémentaires dans des domaines précis.
- Bien différencier entre hiérarchie et fonctions dérivées.
- Établir les fonctions nécessaires.
- Confier à chaque directeur un domaine de contrôle qui tient compte des réalités.
- Déléguer des pouvoirs proportionnés aux responsabilités.
- Établir une organisation où le personnel puisse se préparer à accéder à des postes d'administrateur.
- Établir une hiérarchie administrative appropriée et bien définie dans chacune des fonctions.

24 On estime que la réalisation de ces objectifs permettra d'obtenir un meilleur rendement des administrateurs, de réduire les frais d'exploitation et, surtout, d'établir des cadres où des modifications pourront s'opérer, au besoin, tout naturellement et avec le minimum de complications.

3

NOUVEAUX SERVICES REQUIS

1 L'adjonction de quatre nouveaux services à l'administration des Postes aiderait le ministère à réaliser ses principaux objectifs: la contraction des frais et l'amélioration du service. Il s'agit d'un service de la statistique, d'un service d'étude du tarif, d'une forte expansion du service d'étude des temps et du service de recherche opérationnelle amplifiée.

SERVICE DE LA STATISTIQUE

2 L'administration des Postes recueille de nombreux renseignements statistiques. Cette statistique, qui répond généralement à des fins particulières, est ensuite mise de côté. De nombreux renseignements s'accumulent ainsi dans chaque bureau de poste sur la destination du courrier provenant de chacun d'eux. Néanmoins, comme les données ne sont pas centralisées, il est difficile d'étudier les caractéristiques générales du mouvement du courrier.

3 Parce qu'on n'étudie pas les caractéristiques de l'expansion du pays et des grands centres urbains, on ne peut dresser de plans avant que celles-ci ne se manifestent. Les plans sont souvent formulés trop rapidement et doivent être remaniés. A Toronto, certaines zones postales ont été modifiées trois fois en moins de cinq ans.

4 Il y a donc lieu d'établir, à l'intérieur de l'organisation postale, un bureau central de la statistique chargé de recueillir et d'analyser des données sur les opérations postales. On a surtout besoin de plus de renseignements sur le mouvement du courrier. Des données sur le volume du courrier selon le genre, le point de départ, et le point de destination seraient fort utiles pour résoudre certains problèmes des Postes. En outre, l'administration des Postes devrait être mieux renseignée sur la démographie du pays. Cela lui permettrait de prévoir les besoins et de mieux y répondre. Il faudrait recourir à l'aide du Bureau fédéral de la statistique pour amorcer cette activité dont la gestion exigera un personnel spécialement formé.

SERVICE D'ÉTUDE DU TARIF

5 Le ministère des Postes est autorisé à établir les tarifs du courrier de la troisième classe (imprimés) et de la quatrième classe (colis postaux). Il a également le droit de conclure

des accords internationaux concernant les tarifs applicables à toutes les classes de courrier. Comme les frais du service postal augmentent, il faut de temps à autre reviser les tarifs afin de proportionner les recettes aux frais. Ces redressements se font d'ordinaire en vue d'un but précis, mais on n'accorde peut-être pas assez d'attention à leurs aspects indirects.

6 Ces aspects tiennent à la relation qui existe entre certaines classes du service et les tarifs exigés. Par exemple, le colis postal (courrier de la quatrième classe) constitue le service ordinaire assuré au tarif «de base». Le service spécial (service plus rapide) se fait par la poste aérienne moyennant un tarif plus élevé. Si le tarif des colis est relevé à un niveau avoisinant celui du courrier aérien, une partie du courrier passera du service régulier au service aérien. Des problèmes du même genre se posent lorsque le service national et le service international chevauchent. On encourage les éditeurs des États-Unis à bénéficier d'un tarif spécial applicable aux journaux et périodiques «postés au Canada». Si ce tarif est trop élevé, l'éditeur postera son courrier aux États-Unis (et le Canada n'en tirera aucun revenu) ou encore il déposera ses imprimés chez les vendeurs de journaux du Canada qui jouissent du tarif privilégié accordé au courrier de la deuxième classe.

7 Les exemples qui précèdent donnent une idée de ce qui s'est produit de temps à autre dans le passé à la suite du remaniement des tarifs. Le problème découle de deux sources. Les tarifs internationaux et les tarifs internes font l'objet d'un régime distinct et on les modifie sans tenir compte de leurs conséquences indirectes. Le niveau des tarifs, à cause de ses effets, doit être constamment suivi de très près. C'est une fonction qu'il faudrait confier au Service d'étude des tarifs. Les Postes seraient ainsi mieux équipées pour formuler leurs plans en tenant compte des répercussions qu'entraîne la modification des tarifs.

ÉTUDE DES TEMPS

8 Un programme d'étude des temps est établi depuis 1953 au ministère des Postes. Il a servi dans certains bureaux de poste à fixer des normes pour certains travaux. A l'heure actuelle, le programme occupe vingt-sept employés. Grâce à eux, des programmes ont été mis en œuvre dans dix-huit des plus grands bureaux du Canada. On s'est surtout penché sur la manipulation du courrier de la première et de la troisième classe et dans une moindre mesure sur celle du courrier de la deuxième et de la quatrième classe. Environ huit mille employés sont assujettis aux normes établies et l'on estime à plus de deux millions de dollars les économies réalisées au cours de l'année financière 1959–1960. L'examen des normes en usage a montré qu'elles correspondaient à 5 p. 100 près au rendement qu'exigerait l'industrie, ce qui témoigne de la qualité du travail accompli jusqu'ici. Le personnel de surveillance accorde généralement son appui aux programmes de ce genre et il se rend compte maintenant de leur utilité.

9 Il y a encore, cependant, beaucoup à faire. Le programme appliqué dans les dix-huit bureaux pourrait s'étendre au courrier de la deuxième et de la quatrième classe. Il serait bon aussi de l'implanter dans chacun des autres bureaux jusqu'à ceux de la classe 13 inclusivement. On pourrait établir un programme semblable à l'égard des manieurs de dépêches et des facteurs dans tous les bureaux.

10 L'extension du programme permettrait d'englober douze mille autres employés et les économies qui en résulteraient devraient atteindre $7,500,000 par an. Il faudra augmenter et perfectionner le personnel d'étude des temps. Le personnel suffit à peine au programme actuel et ne pourra, à moins de bénéficier d'une formation poussée, répondre aux problèmes d'ordre technique que lui posera l'extension du programme.

11 Un personnel de vingt-sept employés s'occupe actuellement de l'étude des temps d'environ huit mille employés, soit trois cents employés pour chacun. Pour maintenir cette proportion à l'égard des douze mille autres employés, il faudrait quarante autres préposés à l'étude des temps. En ajoutant huit postes de stagiaire et de surveillant, l'effectif serait porté à soixante-quinze.

12 Tous les préposés à l'étude des temps se fondent sur des normes prédéterminées. C'est une méthode sûre et bien établie qui permet au programme actuel de faire des mesures précises. Cependant, au fur et à mesure que s'étendra le programme, le personnel devra recourir à de nouvelles techniques industrielles, notamment:

- Le chronométrage au moyen du compte-secondes.
- L'échantillonnage du travail.
- L'étude des méthodes.
- Certaines techniques de la recherche opérationnelle.
- Éléments de mathématique statistique.

13 Une formation plus poussée dans ces domaines permettrait au personnel actuel de mieux aborder les problèmes qui ne manqueront pas de surgir dans les nouveaux secteurs d'enquête.

14 A l'heure actuelle, le surintendant de l'étude des temps s'occupe personnellement de la formation des employés. Si l'on augmente le personnel, il faudra former un ou deux nouveaux instructeurs. Cette méthode, employée dans plusieurs grandes industries, est des plus fructueuses tant du point de vue de l'économie que de la formation.

15 Le ministère des Postes recrute des préposés à l'étude des temps parmi ses employés et ces derniers n'ont, en fait de formation et d'expérience, que celles qu'ils ont acquises au ministère. Bien que la méthode donne d'assez bons résultats, il y aurait avantage à assurer aux préposés une formation plus générale. Ainsi, ils trouveraient grand profit à faire partie de sociétés d'organisation industrielle et administrative ou encore à s'abonner à certaines revues techniques. On devrait donner à certains fonctionnaires l'occasion de participer de temps à autre à des journées d'études portant sur le domaine de leur activité. L'expérience acquise dans l'industrie témoigne amplement de la valeur des programmes de formation de la main-d'œuvre.

RECHERCHE OPÉRATIONNELLE

16 On pourrait résoudre de nombreux problèmes qui se posent au ministère des Postes en recourant à la recherche opérationnelle, ainsi que l'a démontré la série d'essais pratiquée dans certains secteurs afin d'établir la valeur de cette méthode.

17 La recherche opérationnelle fait appel à la méthode scientifique pour résoudre des problèmes d'ordre opérationnel des organisations complexes. Elle fournit des bases quantitatives sur lesquelles se guident les décisions destinées à améliorer les opérations. Les problèmes en cause sont d'ordre administratif et les moyens mis en œuvre pour les résoudre se rattachent aux objectifs de l'ensemble de l'organisation plutôt qu'à ceux d'un secteur particulier. Les secteurs étudiés et les résultats obtenus sont indiqués ci-dessous.

Rapport frais/service aux guichets

18 Le service aux guichets dans les bureaux de poste consiste dans la vente des timbres-poste et des mandats, la recommandation du courrier, la réception des colis postaux, etc. Le nombre des préposés aux guichets est proportionné aux besoins du public. Certes, si le nombre des préposés est considérable, le service sera efficace et les clients auront rarement à attendre. D'autre part, si les préposés sont peu nombreux, les clients sont obligés d'attendre. Par conséquent, des frais élevés as-

surent un bon service et des frais peu élevés, un service médiocre. Bien qu'elle ne puisse établir le juste niveau du service ou des frais, la recherche opérationnelle peut donner le rapport mathématique qui existe entre le service et les frais et aider ainsi la direction à trouver le moyen terme optimum.

19 Pour étudier le problème, on a observé l'attente aux guichets dans un grand bureau de poste. On a établi le rapport entre les frais et le temps d'attente des clients, après avoir arbitrairement décidé que le service répondait aux besoins si la clientèle n'attendait pas plus de deux minutes. On s'est rendu compte que, dans le bureau de poste en cause, le personnel préposé aux guichets pouvait être diminué de près de la moitié. Si les guichets témoins valent pour tout le service (comme cela semble le cas à première vue), les économies pourront s'élever à environ $2,800,000 par an.

Prévision du volume du courrier

20 Le volume du courrier remis à un bureau de poste varie d'un jour à l'autre et d'heure en heure. Pour qu'un service soit bon, il lui faut disposer d'un personnel capable de manipuler le courrier à mesure qu'il arrive. Toutefois, un personnel trop nombreux occasionne des frais excessifs et, en établissant un rapport raisonnable entre le personnel et le volume prévu du courrier, on peut assurer un service suffisant à un coût minimum. Des analyses statistiques du volume du courrier ont été faites dans un des grands bureaux. On a ensuite établi des prévisions qu'on a mises à l'essai. Les résultats se sont révélés suffisamment exacts pour justifier l'emploi de la méthode des prévisions pour déterminer les besoins en main-d'œuvre.

Analyse marginale du rapport coût / service du tri

21 L'analyse marginale est, en somme, une méthode qui sert à analyser un système de façon mathématique et par étapes successives. Chaque étape comporte, l'addition (ou la soustraction) d'une augmentation fixe du coût et la détermination du changement intervenant dans le service. Dans la présente étude, la mesure du service a été exprimée en «lettres en retard d'une journée» ou lettres qui pouvaient être retardées d'une journée. En combinant les résultats de l'analyse marginale avec ceux de la prévision du volume du courrier, on s'est rendu compte que le service pouvait légèrement s'améliorer et que les frais pouvaient diminuer de beaucoup. L'épreuve a montré que la généralisation de l'analyse et des prévisions de volume permettrait de faire des économies de $4,800,000 par an.

Évaluation des services de transport routier au moyen de l'analyse marginale

22 On a étudié au moyen de l'analyse marginale plusieurs itinéraires de transport par camion en vue de déterminer le rapport coût/service. Les «lettres en retard d'une journée» ont encore servi de mesure. Malheureusement, à cause de sa grande complexité l'analyse marginale ne peut être utilisée beaucoup pour évaluer le régime actuel. Il semblerait qu'il serait judicieux de remanier les itinéraires et d'en profiter pour considérer le remplacement de certains services ferroviaires par des services de camionnage, lorsque cela permettrait de réaliser de véritables économies. D'après une estimation préliminaire, une étude complète de cette nature entraînerait des économies de l'ordre de $1,200,000 par an.

23 Ces expériences, qui font entrevoir la possibilité de réaliser des économies annuelles de $8,800,000 dans les secteurs examinés, démontrent que la recherche opérationnelle serait des plus utile à l'administration du ministère des Postes. Il faudrait en charger la division du génie et adjoindre un analyste opérationnel en chef au service de l'administration centrale. Il serait nécessaire d'enseigner à une partie du personnel extérieur du groupe des méthodes et des normes certaines techniques de la recherche opérationnelle.

4

PROBLÈMES RELATIFS AU FONCTIONNEMENT

CLASSEMENT DU COURRIER

1 Les règlements des postes sont publiés dans un ouvrage de 456 pages intitulé «Guide officiel du service postal canadien». Une forte partie du Guide traite des tarifs postaux, mais on y trouve plusieurs pages concernant les règlements relatifs au classement du courrier. Il est évident qu'il faut un classement rigoureux à cause du tarif différencié de chaque classe. Ainsi, deux cents articles de courrier, pesant huit onces chacun, peuvent s'expédier comme courrier de deuxième classe au prix de deux dollars. Comme courrier de troisième classe, le prix serait de dix dollars, soit une augmentation de 400 p. 100.

2 Le classement du courrier se fonde sur son contenu. Ainsi, un message personnel est classé dans la catégorie des lettres (première classe); toute matière publiée répondant à des conditions bien précises, contenant 30 p. 100 ou plus de «nouvelles et renseignements» et adressée à un abonné véritable, appartient à la deuxième classe; les imprimés sont du courrier de la troisième classe et ainsi de suite. Le courrier de la première classe doit évidemment être classé selon le contenu et, d'après le régime actuel des tarifs, il en est de même du courrier de la deuxième classe. Malheureusement, l'accent mis sur le contenu a fait négliger les caractéristiques physiques du courrier qui influent sur la manutention et donc sur les frais d'exploitation du service.

3 Expéditeurs et fonctionnaires des postes sont souvent dans l'embarras en ce qui concerne le classement de certains objets. Une page de revue peut être simplement de l'annonce si elle est imprimée sur papier. Le même texte, imprimé sur une feuille d'aluminium, pourra être classé comme échantillon et payer le tarif de la troisième classe (si l'annonceur fait le commerce des feuilles d'aluminium) ou comme annonce si l'expéditeur a fait usage de la feuille d'aluminium pour frapper l'œil. Un morceau de savon est un colis (quatrième classe) ou un échantillon (troisième classe), selon l'emballage et le but de l'envoi. Ce ne sont là que deux exemples des nombreux problèmes que pose le classement du courrier. Il faut simplifier le

classement. Ce serait avantageux pour un bon nombre d'expéditeurs importants et cela réglerait des problèmes administratifs très ennuyeux.

4 Le moyen d'arriver à une plus grande simplification consiste à classer le courrier, autant que possible, d'après le coût de sa manutention. Ainsi, la page d'aluminium à l'intérieur de la revue passera inaperçue si la revue peut être traitée de la façon normale. De même, le pain de savon sera toujours un colis postal. Les expéditeurs et les autorités postales y gagneront beaucoup tandis que les recettes postales n'y perdront guère.

5 En outre, il y aurait avantage à créer une classe secondaire de colis postaux. Les objets «sans adresse» ou destinés à «l'occupant», qui se rangent actuellement dans la troisième classe seulement, devraient également tomber dans la quatrième. Cela permettrait d'établir une distinction bien nette entre les imprimés et les échantillons et simplifierait considérablement la question du tarif à appliquer.

TRI D'ACHEMINEMENT

6 Les Postes présentent une anomalie bien particulière du point de vue statistique. Les quatre cinquièmes du courrier du Canada ont pour point de départ 80 des 11,416 bureaux de poste du ministère. Ces mêmes bureaux emploient environ 80 p. 100 des employés des Postes. C'est une situation dont il faudrait tirer parti pour améliorer grandement les opérations postales, en particulier le tri et le transport.

7 Le tri d'acheminement est l'opération par laquelle le courrier déposé au bureau de poste est trié en vue de l'expédition au bureau correspondant à l'adresse postale. Ce travail s'effectue d'ordinaire en deux étapes: le premier tri et le dernier.

8 Le tri primaire se fait dans un casier ou dans une série de cases. Chaque case porte une étiquette désignant soit le bureau destinataire («courrier direct») soit un autre «casier» où s'effectuera le dernier tri. Le premier casier contient normalement quarante-neuf cases. Le préposé doit pouvoir y faire la répartition de 1,000 à 5,000 adresses différentes. C'est un travail qui requiert beaucoup de connaissances qui sont longues à acquérir. Il faut d'ordinaire plus de douze mois pour apprendre les adresses d'un casier et en arriver au rythme de trente-neuf lettres à la minute. Il n'est pas rare qu'un commis puisse s'occuper du tri de deux ou trois casiers, mais il reste que les commis coûtent cher à former et qu'une fois formés ils sont difficiles à muter.

9 Le «courrier direct» n'exige pas de connaissances particulières. Toutefois, chacune des cases qui alimentent un dernier casier exige beaucoup de connaissances. Bien que tous les casiers du tri primaire soient semblables, il existe plusieurs casiers différents pour le «dernier tri». Il y a au moins un dernier casier pour chacune des provinces du Canada et les préposés des grands bureaux doivent connaître le nom de chacun des bureaux du Canada.

10 En tablant sur le fait qu'il existe «quatre-vingts grands bureaux de poste», on pourrait facilement supprimer une bonne partie des connaissances exigées des commis. La méthode suivante pourrait être envisagée:

- Substituer au casier de quarante-neuf cases un casier de quatre-vingts compartiments.
- Diviser le casier de la façon suivante:

55 cases pour le courrier des grands bureaux, à sélectionner parmi les 80 principaux bureaux de poste;

5 cases pour les diverses classes de courrier destiné à l'étranger;

10 cases pour le courrier destiné aux bureaux importants du voisinage;

10 cases pour les dix provinces.

(Le tri fait au moyen d'un casier de ce genre n'exigerait aucune connaissance géographique. L'apprentissage se ramènerait à deux semaines. On estime qu'environ 80 p. 100 du courrier pourrait être ainsi trié de façon définitive.)

- Le courrier des cinq cases «étranger» et celui de la province d'origine pourrait s'acheminer vers le dernier tri.
- Le courrier des cases des neuf autres provinces s'expédierait en vrac au bureau de poste le plus proche de chaque province.

11 Ces mesures élimineraient le besoin de connaissances géographiques, sauf dans le cas de la province propre de l'employé.

12 Voici quels sont les grands avantages de la méthode:

- Une grande partie du courrier serait trié par un personnel relativement peu exercé, donc plus souple et moins coûteux à former. En outre, le tri fait selon cette méthode est d'ordinaire plus efficace.
- Il y aura économie d'espace quand les casiers du dernier tri du courrier des autres provinces seront supprimés.
- Le tri étant moins spécialisé, on pourra peut-être y affecter en plus grand nombre des employés à salaires moins élevés.

TRANSPORT

13 Deux aspects du transport suggèrent des remarques particulières. Il s'agit des services de transport routier et des méthodes d'adjudication des contrats de transport urbain.

Transport routier

14 On se rend compte en examinant les services actuels de transport par camion qu'il y a chevauchement et même double emploi. Cela tient à deux raisons. Tout d'abord, il faut établir un réseau qui assure bien la levée et la livraison en fonction des besoins. C'est une affaire extrêmement compliquée, si l'on songe que plus de 1,300 milliards (1,300,000,000,000) de liaisons sont possibles pour relier entre eux seulement quinze points d'un réseau. Ensuite, la réduction assez rapide depuis deux ou trois ans du service ferroviaire assuré aux voyageurs sur des lignes d'intérêt local qui servaient au transport du courrier oblige à utiliser d'autres moyens de transport.

15 Il faut résoudre le problème en appliquant certains principes qui permettent de réduire les frais de transport sans ralentir le service. Ces principes généraux, qui valent pour tout le réseau de transport, sont les suivants:

- Il ne se fait qu'une seule expédition importante par jour, d'un bureau de poste à un autre. L'expédition doit se faire aussi tard que possible, mais assez tôt quand même pour que le courrier atteigne le bureau destinataire le lendemain.
- Toutes les autres expéditions sont secondaires et ne sont utiles qu'en tant que moyen de réduire le volume excessif du courrier.
- Il ne faut pas faire d'expédition qui n'accélère pas le service.

16 Un assez grand nombre d'expéditions s'effectuent actuellement simplement parce qu'on a le moyen de les transporter. Par exemple, le bureau de Montréal expédie du courrier vers le milieu de l'après-midi afin d'utiliser un transporteur qui se rend directement à Halifax. Une autre expédition au début de la soirée utilise un avion à destination de la même ville. Comme le premier courrier arrive trop tard pour le tri du soir, il est trié en même temps que le second. Ainsi la première expédition n'accélère en rien le service et double le nombre des «empaquetages»; en outre, les frais de la manutention en vrac et de l'administration s'en trouvent sensiblement accrus.

17 On devrait appliquer les principes susmentionnés en tenant compte de l'anomalie des quatre-vingts bureaux importants. Pour le courrier de la première classe, par exemple, il faudrait tout d'abord établir un grand réseau qui permette de relier ces bureaux. Le réseau devrait viser à assurer la livraison le lendemain quel que soit le bureau d'origine ou la destination. Les distances et le décalage des heures rendront cet objectif difficile à atteindre dans certains cas, mais il faudra constamment chercher à le réaliser. Le deuxième objectif serait de relier les autres bureaux de poste urbains par des liaisons directes tout aussi rapides. Il faudra se garder de compromettre la bonne marche des deux réseaux proposés en les utilisant pour améliorer le service des localités de moindre importance. Ces localités devront plutôt être desservies, selon le besoin, par des services semblables aux «services auxiliaires» sur courte distance. On ne devrait recourir aux expéditions secondaires qu'après une étude au moyen de l'analyse marginale afin d'assurer un juste équilibre entre le service et les frais.

Services urbains

18 Les services de transport urbain font la levée des boîtes postales, livrent les colis postaux, distribuent les paquets des facteurs, font la navette entre le bureau central et les bureaux périphériques, et ainsi de suite. Ces services sont généralement adjugés par contrat. L'enquête a révélé des différences considérables dans les prix payés aux entrepreneurs des différents centres. Le taux de la livraison des colis postaux varie entre 8c. et 14½c. la pièce. Les taux horaires de camions semblables qui font la navette varient de $2.20 à $4.20. Les frais de manutention du courrier livré par exprès varient de 19c. à 33c. suivant les villes. Ces écarts ne sauraient s'expliquer par les seules conditions qui règnent dans les différents centres.

19 Ces divergences tiennent surtout, semble-t-il, non pas aux différences de climat ou de conditions, mais aux méthodes d'adjudication du ministère des Postes. Les méthodes actuelles ne cherchent pas assez à tirer parti d'une réelle concurrence. Les premiers contrats, qui sont adjugés pour une période de quatre ans, peuvent se renouveler, en vertu de *La loi sur les postes*, pour une nouvelle période de quatre ans, à condition que l'adjudicataire ait fourni un service convenable. Le renouvellement peut se faire à un nouveau prix convenu en tenant compte de l'accroissement des frais. En outre, l'importance des contrats tend aussi à s'accroître rapidement à mesure qu'augmentent les besoins du service. Certains entrepreneurs font régulièrement usage de plus d'une centaine de véhicules qui représentent de fortes immobilisations. A cause de cette situation et du bon service qui lui est rendu, le ministère des Postes renouvelle les contrats au lieu de demander de nouvelles soumissions.

20 Aujourd'hui, certains contrats sont devenus si importants et exigent des immobilisations tellement considérables que l'entrepreneur n'a guère de concurrents. Il n'y a souvent qu'à renouveler le contrat. Toronto et Vancouver ne comptent qu'un seul entrepreneur tandis que Winnipeg en a plusieurs. Le niveau plus avantageux des prix payés à Winnipeg ne saurait s'expliquer entièrement par la différence des frais et des conditions d'exploitation.

21 Il faut en conclure que les Postes gagneraient à susciter une concurrence plus active dans le domaine du transport. Il faudrait diminuer graduellement l'importance des contrats afin d'attirer plus de soumissionnaires. Les Postes éviteraient de payer des taux excessifs si elles ne renouvelaient aucun contrat à un prix accru avant d'avoir fait examiner par un comptable compétent les frais de l'entrepreneur.

18 SERVICES DIVERS

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

RAPPORT 18: SERVICES DIVERS

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

L'étude détaillée des services divers que le gouvernement fédéral offre au public a été entreprise par un groupe d'étude que dirigeait M. James M. Martin, C.A., aujourd'hui contrôleur à l'*Administration de la voie maritime du Saint-Laurent*, à Cornwall (Ontario).

Vos commissaires, en mentionnant ci-dessous le nom des membres du groupe d'étude, désirent les remercier de leur collaboration.

M. D. S. Craig, B.A. (SCIENCES), ING. P., *Stevenson & Kellogg, Ltd.*, de Toronto
M. Jean-Marie Dumas, B.A., L.SC.COM., C.A., *Courtois, Fredette & Cie*, de Montréal
M. William Ross Hossack, D.PH., ING.P., *Stevenson & Kellogg, Ltd.*, de Toronto (décédé)
M. Ronald Jaeggin, B.ENG., M.B.A., *Urwick, Currie Limited*, de Toronto
M. James A. Patterson, B.SC., *KCS Limited*, de Toronto
M. Claude Alfred Sharpe, C.A., *Armstrong, Cross & Co.*, d'Ottawa
M. G. C. Tilley, B.COM., F.C.A., *Robertson, Pingle & Tilley, Ltd.*, d'Ottawa
M. Guy Vary, L.SC., C.A., *Courtois, Fredette & Cie*, de Montréal

La Commission a reçu de nombreux mémoires et exposés portant sur le sujet à l'étude. On en trouvera la liste dans le dernier volume des rapports de vos commissaires.

En remerciant les personnes mentionnées ci-dessus de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas leur imputer les constatations et les conclusions qui figurent dans le présent rapport; ils en assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Dans les rapports antérieurs consacrés aux services destinés au public, vos commissaires ont parlé des grands services qui, souvent, constituent l'activité principale des ministères ou des organismes en cause. Cependant, on trouve un peu partout dans la fonction publique un grand nombre d'autres services, dont certains sont considérables, mais dont la plupart sont des services mineurs qui se rattachent au programme principal des ministères. Ces services sont offerts au public ou à certains secteurs de la population sous diverses formes; les uns se payent, les autres sont gratuits; certains nous sont aussi familiers que le facteur; d'autres sont nouveaux et parfois étonnants. Ces services sont fort divers: délivrance d'un passeport, affinage de l'or, fumigation des plantes, délivrance des brevets aux inventeurs, exploitation de terrains de golf, aménagement de cales sèches, vérification des balances de boucher, relevé de la production laitière. La Commission en a relevé plus d'une centaine, mais il en existe beaucoup d'autres.

Deux aspects importants de cette activité ont retenu l'attention de vos commissaires: les recettes qu'elle est susceptible de procurer et la façon dont elle est administrée. Dans leur ensemble, ces services peuvent fournir des recettes importantes. Puisque l'augmentation des recettes du gouvernement conduit tout autant que la réduction des dépenses à la diminution des frais d'administration, on s'attendrait à ce que la fonction publique fasse payer ses services de façon équitable. Il n'en est pas ainsi, malheureusement, et l'on constate que l'exploitation de cette importante source de recettes laisse beaucoup à désirer. On contrôle minutieusement les plus infimes dépenses

mais on se soucie peu d'augmenter les recettes de l'État.

Une bonne gestion influe sur la qualité des services rendus, mais elle doit aussi tenir compte de l'évolution des besoins du public. Certes, on ne peut objecter que la pratique courante ne répond pas aux besoins du public; au contraire le public est comblé. Mais on constate une tendance assez générale à ne pas réduire ou même éliminer les services quand le besoin diminue ou disparaît, tendance très coûteuse et signe d'une mauvaise gestion. La gestion d'un bon nombre de ces services est assurée de façon assez satisfaisante, mais on peut douter de l'utilité de certaines initiatives. Par exemple, des programmes qui autrefois ont fait œuvre de pionnier, sont encore appliqués et font concurrence à des industries privées bien établies; d'autres, qui devaient répondre à un état d'urgence nationale et qui dépassaient le cadre ordinaire de la responsabilité fédérale, ont été continués et même étendus longtemps après la disparition de l'état d'urgence; d'autres encore, tout d'abord établis pour satisfaire à un besoin vital de l'économie, n'ont tenu aucun compte du changement de la conjoncture économique et sont devenus de simples moyens de délassement et de récréation.

L'imperfection des méthodes de gestion du gouvernement, dont il est question dans les rapports précédents, est cause du manque d'adaptation à l'évolution des besoins. La façon d'établir le Budget des dépenses porte l'attention sur les grands programmes nouveaux, de sorte qu'on s'arrête peu sur les initiatives en cours. Dans les ministères, aucun stimulant ne tend à restreindre l'activité; on cherche plutôt à résister au freinage des initiatives. Les méthodes des services de comptabilité et du Trésor enlèvent aux ministères tout intérêt aux recettes. Dans certains cas, stimuler le recours aux services de l'État ne signifie pour le ministère qu'une augmentation des charges financières, même si les recettes obtenues, grâce à cette initiative, pourraient dépasser les frais supplémentaires à acquitter.

Le remède à prescrire est donc une gestion plus objective: exploitation juste et équitable des possibilités de percevoir des recettes et surveillance constante des services offerts au public, afin d'en modifier la nature et l'importance selon les besoins. Cette activité ne doit pas relever de la gestion centrale; les programmes sont si divers que les hauts fonctionnaires de chaque ministère doivent en assumer toute la responsabilité. Pour ce qui est des frais imputables aux usagers de ces services, il est impossible d'adopter un plan uniforme. Dans certains cas, il convient d'offrir des services gratuits, tandis qu'ailleurs il y a tout lieu de chercher à obtenir des recettes plus élevées que les dépenses. Toutefois, avant de répartir les frais, il faut d'abord connaître le prix de revient réel des services fournis. A l'heure actuelle, on n'en sait à peu près rien; mais les recommandations du rapport intitulé *La gestion*

financière visent à corriger cette lacune. Vos commissaires recommandent, dans le même rapport, qu'il soit tenu compte des recettes et que les crédits demandés au Parlement soient nets afin de susciter le stimulant financier dont on a grand besoin.

Il faut reconnaître que les ministères ne sont pas entièrement libres de diriger bon nombre de ces services sans tenir compte de l'obligation primordiale de se conformer à la ligne de conduite imposée. Des considérations d'ordre politique peuvent donc entrer en ligne de compte lorsque la nécessité de modifier la portée ou le caractère de certains services devient manifeste. La politique générale, comme telle, ne relève pas du mandat de vos commissaires; mais ils sont quand même tenus de noter que l'inertie générale dans ce domaine ne saurait être excusée sous prétexte de l'impopularité politique des mesures correctives. Vos commissaires n'ont rien relevé qui laisse supposer que l'administration ait tenté de conserver un certain équilibre entre ses programmes et les besoins, et ils sont donc obligés de conclure que l'impopularité politique n'est qu'un prétexte commode pour ne rien faire.

Dans le présent rapport, on n'a nullement tenté de fournir la liste complète des services particuliers qui ont fait l'objet d'un examen. Le chapitre suivant contient une analyse des grandes catégories de services, mais les exemples donnés à l'appui ont été choisis au hasard.

2

CATÉGORIES PRINCIPALES DE SERVICES

SERVICES DU DOMAINE DU TRANSPORT

Sur la centaine de services relevés, plus de vingt se rattachent à l'activité de l'État dans le domaine du transport. L'histoire du développement des moyens de transport du Canada est remplie d'exemples d'encouragement et d'aide fournis par le gouvernement fédéral. Le transport par eau, par voie ferrée et par avion n'aurait pu évoluer comme il l'a fait sans le soutien que lui a accordé le gouvernement sous des formes multiples. Aujourd'hui, encore, l'action du gouvernement fédéral se fait sentir de différentes manières dans chaque domaine: réglementation, subventions et aide de toutes sortes.

SERVICES DE LA MARINE

Le transport par eau, dont la gestion se répartit entre certains ministères et organismes, fait l'objet d'une grande variété de services. Ce groupe comprend les ministères des Transports et des Travaux publics, l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et le Conseil des ports nationaux. Ces services font le dragage des voies d'eau navigables et des ports, ils percent et entretiennent des canaux, assurent le service des bouées, des feux et autres aides à la navigation, ainsi que des brise-glace, et ils aménagent des ports, des quais et des jetées. Pour faciliter la manutention des cargaisons, ils exploitent des terminus de chemins de fer, des entrepôts frigorifiques et autres et des silos pour céréales. Le ministère des Transports fait l'immatriculation des navires et vaisseaux; il inspecte les navires à vapeur, décerne les certificats de capitaine et d'officier et assure le service de sauvetage en mer.

Il exploite aussi les navires ravitailleurs du grand Nord, tandis qu'un autre organisme de l'État, la *Northern Transportation Company Limited,* remplit la fonction de transporteur public sur le Mackenzie. Plusieurs ministères ou services fournissent des cartes géographiques, des cartes maritimes, des renseignements sur les glaces, ou les prévisions météorologiques.

Étant donné que ces services existent depuis longtemps et qu'ils sont rendus par divers ministères et organismes, les taux exigés de ceux qui y recourent semblent manquer de logique. A titre d'exemple, voici la description des pratiques que l'on suit dans la gestion des ports, des quais et jetées et des silos.

Ports, quais et jetées

Le gouvernement fédéral s'occupe, directement ou indirectement, de la gestion de tous les ports publics du Canada. Le Conseil des ports nationaux administre huit grands ports; des commissions locales, qui ont dans leur conseil d'administration des représentants du gouvernement fédéral, en administrent onze autres, dont certains ont une importance considérable; le ministère des Transports exploite directement 313 autres ports publics.

Le Conseil des ports nationaux, de qui relèvent les ports d'Halifax, de Saint-Jean (N.-B.), de Chicoutimi, de Québec, de Trois-Rivières, de Montréal, de Churchill et de Vancouver, a été formé avant la dernière guerre, succédant à des commissions locales, sauf dans le cas du port de Churchill. En 1960, les recettes brutes d'exploitation du Conseil étaient de $14,800,000, mais, compte tenu des intérêts à verser et des amortissements à prévoir, le Conseil subissait une perte d'environ $1,700,000, soit l'équivalent de 11.4 p. 100 des recettes. D'un port à l'autre les résultats variaient beaucoup, allant d'une perte égale à 110 pour cent des recettes à Saint-Jean à un excédent équivalant à 37 pour cent des recettes à Trois-Rivières. Le tableau des taxes est fort complexe et varie beaucoup d'un littoral à l'autre. Toute modification des péages et autres droits visant le transport maritime doit recevoir l'approbation du gouverneur en conseil; de plus, il est parfois difficile d'éviter les pertes d'exploitation, parce que la dette d'établissement est beaucoup trop élevée et qu'on risque de voir diminuer le trafic si les taxes ne se maintiennent pas à un niveau concurrentiel.

Les péages et autres droits les mieux conçus sont ceux que prélève le groupe des onze commissions portuaires, parmi lesquelles figurent Toronto, Hamilton et Victoria. En général, ces commissions s'arrangent pour faire leurs frais et l'on a remarqué une souplesse considérable dans la façon dont les taxes sont établies. Il est vrai que le gouvernement a fourni gratuitement aux commissions de nombreux aménagements durables; les frais d'exploitation indiqués ne sont donc pas complets.

Le ministère des Transports emploie un maître de port à seulement 115 des 313 ports qu'il administre. Ce ministère est responsable également de plus de 2,000 quais dispersés à travers le pays, sur les deux littoraux, dans les cours d'eau navigables et les lacs intérieurs, mais on trouve des fonctionnaires au ministère dans moins de 20 p. 100 de ces endroits. L'imposition de droits et de péages pour l'utilisation de ces installations se limite aux endroits où il y a du personnel et les maîtres de port et gardiens de quai comptent sur les recettes qu'ils perçoivent pour se rémunérer. Les ports et les quais qui n'ont pas de personnel font l'objet de la surveillance générale des agents régionaux de la marine; on ne cherche pas à en tirer de recettes.

La *Loi sur la marine marchande du Canada* prescrit des droits d'amarrage ou de mouillage payables à ces ports; elle en exempte certaines catégories de vaisseaux et elle stipule qu'un droit de port ne peut être imposé à un navire plus de deux fois par an. La plupart des autres taxes peuvent être établies ou modifiées par le ministère avec l'approbation du gouverneur en conseil. Dans la plupart des ports, l'échelle des droits est demeurée inchangée depuis 1954 et elle est généralement inférieure à celle du Conseil des ports nationaux ou à celle des commissions de port. Ces dernières années, les recettes ont augmenté de façon constante et, d'après les comptes, elles comblent les frais directs d'exploitation. Cependant, elles sont loin de couvrir les frais d'entretien ou de premier établissement, ni les dépenses indirectes d'administration.

S'il n'est pas tenu compte des frais d'entretien et de premier établissement, c'est, entre autres choses, parce qu'ils relèvent du ministère des Travaux publics et qu'ils sont imputés sur les crédits de ce ministère. En outre, il appartient au ministère des Travaux publics d'établir de nouvelles installations portuaires. Le ministère des Transports doit assumer l'exploitation d'installations non rentables, après leur achèvement, mais sans avoir eu rien à dire quant à leur construction. Dans le rapport intitulé *Propriétés immobilières,* vos commissaires proposent une solution; ils recommandent que le ministère des Travaux publics n'entreprenne plus des ouvrages de son propre chef mais qu'il agisse dorénavant en qualité de mandataire des autres ministères et organismes pour les travaux de construction et la gestion des biens immobiliers et qu'il exige d'eux le prix des services qu'il leur rend.

Le principal avantage de ces changements et de ceux qu'apporteront d'autres recommandations visant l'établissement des budgets d'après les programmes et une entière affectation des frais sera de fournir des renseignements exacts sur le coût d'exploitation des diverses installations portuaires. Bien que, de façon générale, l'exploitation idéale soit celle où les recettes et les dépenses s'équilibrent, on reconnaît que l'économie nationale puisse exiger que certains ports soient toujours exploités à perte. On doit tenir

compte de la situation des agglomérations isolées et la concurrence internationale peut peser sur certaines décisions. Tout ce qu'on peut demander, c'est que, compte tenu de la ligne de conduite établie, on fixe des péages et des taxes réalistes et qu'on s'efforce de recouvrer les frais entraînés. Évidemment, il faut savoir quels sont ces frais.

Il faudra beaucoup d'efforts pour en arriver là et pour mettre de l'ordre dans des affaires expédiées présentement au petit bonheur. Le tableau des taxes que réclame le ministère des Transports, qui a été établi sans principe logique et qui ne vise nullement à permettre de recouvrer les frais, peut enlever du trafic à des ports relevant d'administrations plus commerciales dans leurs méthodes. Un examen des véritables aspects financiers des nombreux ports qu'exploite le ministère révélerait presque certainement une situation si déplorable qu'on trouverait injustifiable de laisser le fédéral en continuer l'exploitation. En certains cas, la solution indiquée pourrait bien être de réunir, sous une installation portuaire centrale efficace, des petits ports périclitants. Il en résulterait du coup une réduction des frais de l'État et le réseau de transport par eau y trouverait son avantage. Dans un autre rapport où il est question d'organisation, vos commissaires proposent une répartition plus définie des fonctions entre les ministères et les organismes en cause dans ce domaine. La suppression de la concurrence entre les organismes et du chevauchement de leurs services devrait faciliter la réalisation des objectifs qui viennent d'être exposés.

Silos

Le gouvernement possède et exploite des silos dans divers endroits du Canada, afin de faciliter le transport des récoltes de grain des prairies vers les marchés mondiaux. Certains relèvent du Conseil des ports nationaux et d'autres de la Commission des grains. Un troisième organisme, la Commission canadienne du blé, qui a pour tâche de vendre une bonne partie du blé produit au Canada, exerce une influence sur l'activité des silos grâce au pouvoir qu'elle a de réglementer, pour une bonne part, le volume du blé qui passe par les divers silos.

Le Conseil des ports nationaux possède 14 silos à huit endroits différents, dont six dans les ports qu'administre le Conseil, et deux autres à Prescott et à Port-Colborne (les affaires de ce dernier silo sont toujours prospères). Certains silos sont loués à des entreprises privées et, à Trois-Rivières, l'un des ports relevant du Conseil, c'est une entreprise privée qui possède et exploite les élévateurs. Le Conseil n'est pas autorisé à fixer son propre tarif. C'est la Commission des grains qui l'établit, et il n'a point changé depuis 1951. Le tarif étant fixé par un organisme indépendant et le volume d'affaires tombant

en grande partie sous l'influence d'un autre, le Conseil des ports nationaux a beaucoup de peine à boucler son budget. En 1960, malgré un revenu de $7,118,000, les silos du Conseil ont accusé un déficit de $1,886,000 après calcul de la dépréciation et des intérêts.

La Commission des grains possède ses propres silos à Prince-Rupert, à Port-Arthur et à cinq autres endroits dans les Prairies. Quelques-uns de ces silos sont loués à des entreprises privées. Les frais d'exploitation et d'entretien sont acquittés par des crédits parlementaires, tandis que les recettes sont déposées au Fonds du revenu consolidé. A l'heure actuelle, les recettes couvrent les frais directs d'exploitation, mais elles sont bien loin de couvrir les frais considérables que représentent l'intérêt et l'amortissement. Comme il a été dit plus haut, la Commission est autorisée à fixer le tarif applicable à ses propres silos, ainsi qu'à ceux du Conseil des ports nationaux.

SERVICES DE L'AIR

Depuis la guerre, l'essor du transport aérien a été impressionnant. Dans les régions peuplées, il a pris rang parmi les grands services de transport. Dans le Nord, il prend une importance particulière, puisqu'il est souvent le seul moyen de transport. En raison de la faible densité de la population et des grandes distances à parcourir, le gouvernement est appelé à fournir une aide appréciable pour assurer les liaisons aériennes avec les agglomérations isolées.

En dehors de l'activité d'Air-Canada, que vos commissaires n'ont pas étudiée, le gouvernement assure dans tout le Canada une grande variété de services, principalement par l'intermédiaire du ministère des Transports. La Direction de l'aviation civile s'occupe des grands aéroports et de leurs services auxiliaires; elle immatricule les avions, délivre les certificats de navigabilité, fait subir les examens aux pilotes, contrôle la circulation aérienne et fournit des renseignements sur l'aéronautique. La Direction de la météorologie fournit les météos. La Direction des télécommunications et de l'électronique assure les communications: circuits de télétype et de radio, radiophares et systèmes d'atterrissage. Le ministère participe à la réglementation internationale des lignes aériennes et met ses installations à la disposition des avions d'outre-mer qui survolent le Canada.

Le Canada compte près de 1,300 aérodromes ou bases d'hydravions, dont 80 forment le réseau principal. Le ministère des Transports exploite 60 de ces aéroports de grand réseau (dont 42 aménagés pour le trafic des voyageurs) et 74 autres aéroports complémentaires ou d'intérêt local. Le ministère de la Défense nationale et le ministère du Nord canadien et des

Ressources nationales, ainsi que certains organismes constitués, exploitent aussi des aéroports à leur propre fin, mais généralement, ils ne servent pas le public.

Le ministère des Transports a établi des aéroports et des aérogares. Le service des aéroports comprend les pistes d'atterrissage, de décollage et de circulation au sol, la protection contre l'incendie, l'éclairage, l'enlèvement de la neige, des terrains de stationnement pour avions et certains services de manutention tels que le ravitaillement en carburant. Les aérogares comprennent des bâtiments divers et des terrains de stationnement mis à la disposition des lignes aériennes, du public voyageur et des concessionnaires qui fournissent certains services. Ces installations, aménagées surtout à l'intention des entreprises de transport aérien, sont aussi à la disposition des avions du gouvernement utilisés pour les affaires publiques et des avions privés servant au commerce ou à la récréation.

Le ministère des Transports a dépensé 334 millions de dollars pour les aéroports, dont plus de la moitié dans quinze grands établissements. En outre, les aérogares en construction ou projetées représentent un investissement supplémentaire de 74 millions de dollars. L'exploitation de ces aéroports rapporte plus de 10 millions de dollars par an, ce qui est bien loin de couvrir les frais directs d'exploitation, sans compter l'intérêt sur la mise de fonds. Le ministère prévoit que son vaste programme d'expansion à long terme entrepris ces dernières années fournira, à la longue, des recettes suffisamment proportionnées aux mises de fonds. Mais il faudra beaucoup de temps pour que les recettes des lignes aériennes, des concessionnaires et du public permettent de couvrir les frais d'exploitation et de premier établissement.

Contrairement à ce qui se fait pour la plupart des programmes de l'État, le ministère des Transports, dans l'exploitation de ses grands aéroports, a établi avec soin ses prix de revient. Le ministère sait ce que coûtent ses différents services; mais pour couvrir ces frais, il est gêné par des facteurs autres que la simple nécessité d'attendre l'expansion progressive du trafic aérien. Presque la moitié des installations actuelles, aménagées pendant la guerre, ont été acquises à la fin des hostilités à titre d'excédents de guerre. Vingt ans après, un grand nombre de constructions—hangars, logements, bâtisses—sont désuètes, démodées ou inutilisables. Certaines ont été abandonnées; mais d'autres, y compris des aéroports au grand complet, sont encore exploitées, bien qu'elles n'aient pour ainsi dire aucune utilité. En outre, les recettes souffrent de la nécessité de fournir des services gratuits aux autres ministères et d'observer une disposition de la *Loi sur les Lignes aériennes Trans-Canada,* qui interdit l'imposition de taux supérieurs à ceux qu'on exige aux États-Unis pour des «services similaires et concurrents d'un littoral à l'autre». On fait

actuellement une étude concrète des taux exigés par le ministère et il y a lieu d'espérer une amélioration dans les recettes. Vos commissaires ont déjà recommandé que les autres ministères payent les services qu'ils reçoivent. Cette mesure redresserait la situation en partie. Il faudrait également se demander si ce qu'on dit plus haut de la législation relative à Air-Canada cadre bien avec les conditions actuelles.

On peut mettre en doute qu'il soit sage pour le gouvernement fédéral d'exploiter certains aéroports locaux où les recettes n'ont aucun rapport avec les frais. L'amour-propre et l'intérêt des gens de la région entrent sans doute en jeu; mais il faut signaler que, dans d'autres pays, on a tendance à écarter le gouvernement fédéral de l'exploitation des aéroports secondaires; on laisse à l'initiative locale le soin d'en assurer la permanence. D'ailleurs, des études ont montré que, si l'exploitation relève de la municipalité, on tire généralement un meilleur parti de la main-d'œuvre et les frais d'administration sont moins élevés. Dans ce domaine, les décisions à prendre seront facilitées si l'on suit la recommandation que vos commissaires ont faite dans un autre rapport concernant l'établissement de budgets pour les programmes et l'allocation des crédits en tenant compte des recettes. Ainsi, le Parlement aurait sous les yeux le coût du maintien de chaque aéroport qui ne fait pas ses frais.

Le redressement des services de transport aérien peut se faire sans bouleversement ni grande réorganisation, puisque ceux-ci sont du ressort d'un seul ministère, ce qui rend possible l'élaboration d'un programme positif et cohérent. Il est bien loin d'en être ainsi dans le cas des services de la marine.

SERVICES D'INTÉRÊT RÉCRÉATIF

Certains services offerts au public par le gouvernement fédéral contribuent aux loisirs de la population; mais l'objet principal et direct de deux services en particulier est d'être utile aux personnes en vacances.

Canaux et ports sans intérêt commercial

Certains canaux servent aujourd'hui presque entièrement aux embarcations de plaisance. Ils datent de loin, de l'époque où ils constituaient d'importantes voies pour le transport des marchandises. La dépense des deniers publics pour l'aménagement et l'exploitation de ces canaux s'explique par l'intérêt qu'avaient le gouvernement colonial, et ensuite le gouvernement fédéral à développer les moyens de transport pour stimuler l'expansion économique. Bien que ces canaux aient perdu depuis longtemps toute valeur économique ou commerciale, le gouvernement fédéral a néanmoins continué à les exploiter sans exiger de droits de passage.

Ces canaux, tous situés dans le centre-est du Canada, sont ceux de Saint-Ours et de Chambly, sur la rivière Richelieu, grâce auxquels on peut passer du Saint-Laurent au lac Champlain; ceux de Sainte-Anne et de Carillon et le canal Rideau, qui relient Montréal, Ottawa et Kingston, et les canaux Murray et Trent, qui font communiquer le lac Ontario avec la baie Georgienne. Ce sont des anachronismes coûteux pour le gouvernement fédéral, quoique certains estiment que la voie menant au lac Champlain pourrait reprendre quelque valeur commerciale. Les frais d'exploitation de ces canaux dépassent $2,300,000 par an, sans compter les réparations et le remplacement des écluses, qui occasionnent de temps à autres des dépenses considérables. Par exemple, on dépense actuellement quelque $900,000 à réparer l'écluse des chutes Fénelon, sur le canal Trent. Un grand nombre d'embarcations de plaisance passent par ces canaux, et l'on devrait songer à imposer des droits de péage suffisants pour couvrir les frais directs. Mieux encore, l'abandon de ces ouvrages à la gestion provinciale en placerait la direction au palier de gouvernement le plus directement intéressé et permettrait au ministère des Transports, qui les exploite aujourd'hui, de s'occuper d'affaires beaucoup plus importantes sur le plan fédéral.

A de nombreux quais qui relèvent du ministère des Transports, le nombre croissant des embarcations de plaisance met aujourd'hui à contribution des installations qui servaient autrefois surtout aux bateaux de pêche. En conséquence, on demande au gouvernement d'accroître des installations pour l'usage desquelles on n'exige aucun droit. Vos commissaires sont d'avis qu'on pourrait étudier la possibilité d'obtenir des recettes de cette source. Du moins, les autorités du ministère devraient se convaincre que le gouvernement fédéral n'est pas tenu de continuer à fournir gratuitement des aménagements d'intérêt purement récréatif.

Parcs nationaux

Dans leur rapport intitulé *Propriétés immobilières,* vos commissaires étudient l'organisation et la gestion des parcs nationaux et présentent une analyse portant sur les terres aménagées en parcs, et sur la gestion financière et la fréquentation des parcs. Le gouvernement cherche à conserver pour les générations futures certaines régions intéressantes ou panoramiques, et à fournir à la population, ainsi qu'aux visiteurs venant de l'étranger, des lieux où ils peuvent pratiquer le sport ou passer leurs vacances. On trouve donc dans les parcs divers aménagements: terrains de golf, piscines et monte-pentes pour le ski; des concessionnaires fournissent de nombreux services dans les grands parcs et les agglomérations fournissent au visiteur le couvert, le logement, et les biens et services qu'on trouve d'ordinaire dans une petite ville.

Vos commissaires sont d'avis que, du point de vue des recettes, la gestion

des parcs n'est pas idéale et ils recommandent qu'on apporte certains changements qui permettraient d'obtenir des habitants des parcs et des concessionnaires un loyer plus juste et mieux équilibré. Le droit d'entrée aux terrains de golf est généralement inférieur à celui qu'on demande ailleurs. Le droit d'entrée dérisoire à tous les parcs pendant une année entière semble tout à fait insuffisant.

SERVICES RENDUS AU COMMERCE ET À L'INDUSTRIE

Parmi les nombreux services rendus au commerce et à l'industrie, plusieurs sont très spécialisés et n'intéressent que certains groupes restreints. Ils n'en sont pas moins importants; mais ces services ne se rattachant pas à d'autres programmes, le coût peut en être plus directement exigé de ceux qui en bénéficient et les montants perçus devraient normalement suffire à couvrir les frais du service.

Privilèges commerciaux

Deux services rendus par l'État, la constitution des sociétés et la délivrance des brevets, donnent des privilèges: la responsabilité limitée dans un cas et l'usage exclusif des inventions dans l'autre. En établissant le tarif de ces services, il serait parfaitement normal de recouvrer plus que les simples frais de manutention du dossier. Rien ne semble justifier le non-recouvrement des frais directs. Le gouvernement devrait assurer ici un service particulièrement compétent en raison de son importance. Cependant, dans le cas de l'une et de l'autre activité, l'une ou les deux conditions énumérées ci-dessus ne sont pas remplies.

BREVETS. Le Bureau des brevets et des droits d'auteur, qui relève du Secrétariat d'État, accorde des brevets qui protègent les droits de l'inventeur pendant dix-sept ans. Depuis 1906, le Bureau perçoit $60 par brevet. En 1960-1961, les recettes du Bureau se sont élevées à $1,834,000, tandis que les frais sont estimés à $3,119,000. Ce résultat peu satisfaisant a fait l'objet de plusieurs enquêtes, mais les solutions proposées n'ont pas été adoptées. L'imposition d'une taxe annuelle de renouvellement présenterait certains avantages. Il serait juste que le détenteur d'un brevet encore utile verse un droit plus élevé que celui dont le brevet a perdu sa valeur longtemps avant l'expiration des dix-sept années. Quelles que soient les modalités adoptées, une augmentation des droits de façon à recouvrer tous les frais d'exploitation laisserait encore les montants perçus au Canada inférieurs à ceux qu'on exige dans d'autres pays. La subvention cachée qui est accordée en vertu des dispositions actuelles profite surtout aux étrangers, puisque à peine 6 p. 100 des titulaires de brevets sont canadiens.

La qualité du service n'est guère plus acceptable. Le Bureau délivre chaque année plus de 20,000 brevets, mais 70,000 demandes de brevets attendent la décision.

Nous recommandons donc: 1 Qu'un nombre suffisant d'examinateurs de brevets soit embauché, afin que le Bureau puisse disposer des demandes au fur et à mesure et donner un service efficace.

2 Que les taxes de brevet soient augmentées de façon à ce que les recettes ainsi obtenues permettent au moins de couvrir l'ensemble des frais, directs ou indirects, de ce service.

CONSTITUTION DES SOCIÉTÉS. Le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux ont adopté des lois sur la constitution et la surveillance des sociétés à responsabilité limitée. La Division des compagnies, qui relève du Secrétariat d'État, délivre des lettres patentes et examine le rapport annuel qu'il reçoit des sociétés constituées en vertu de la *Loi sur les compagnies*. En 1960-1961, les recettes de cette Division ont été de $580,000 et l'ensemble des frais est estimé à $165,000. Compte tenu de cette marge de bénéfices satisfaisante, on peut difficilement motiver un service de qualité inférieure. Cependant, les cadres d'une section de la Division ne sont pas remplis et le retard dans le travail est tel qu'il occasionne des plaintes justifiées, et presque générales, de la part des intéressés.

Nous recommandons donc: Que les cadres de la Division des compagnies soient remplis et que des mesures vigoureuses soient prises pour expédier les travaux en souffrance et pour donner un service prompt et efficace aux requérants.

Aides à l'exploitation des entreprises

Nous donnons ici en exemple sept activités tout à fait différentes pour montrer le grand nombre de services fournis au monde des affaires et à l'industrie:

SERVICE DE LABORATOIRE. On trouve dans les nombreuses installations de recherches et d'inspection du gouvernement un certain nombre de laboratoires outillés pour effectuer divers travaux d'essai. A la demande des sociétés privées, bon nombre d'entre eux exécutent des travaux d'essai dans le domaine qui les intéresse. En principe, ils s'efforcent de ne pas concurrencer les établissements d'essai indépendants, bien qu'on se plaigne qu'il existe de fait une certaine concurrence.

On demande parfois un paiement aux usagers de ces services, et le montant est fixé de façon à en recouvrer le coût. Malheureusement, les laboratoires n'ont pas de données sûres concernant leurs frais. Leurs informations sont incomplètes et, contrairement à ce qui se fait généralement dans les établissements du secteur privé, ils ne tiennent pas compte du temps consacré à chaque tâche. Aucun moyen ne permet de vérifier si le montant demandé aux usagers est suffisant, mais il y a tout lieu de penser qu'il ne l'est pas.

LES PARIS AUX CHAMPS DE COURSE. Chargée de s'intéresser à l'amélioration de la race chevaline, la Division des bestiaux qui relève de la Direction de la production et des marchés, au ministère de l'Agriculture, doit également surveiller les paris aux champs de course. Heureusement, elle reçoit de l'aide de la Gendarmerie royale du Canada dans cette fonction qui, au fond, relève de la police. Aux termes de la loi, le gouvernement reçoit $\frac{1}{2}$ p. 100 des enjeux. Chaque année, le programme de surveillance est établi en fonction de recettes de l'année précédente. Bien qu'il n'y ait pas grand rapport entre l'amélioration de la race chevaline et la répression du crime, la police rend service aux amateurs de courses hippiques. Il est assez logique de rattacher les sommes demandées au volume des paris et d'assurer le service en conséquence. Cependant, on ne voit pas pourquoi le ministère de l'Agriculture est chargé d'une responsabilité qui relève essentiellement de la police.

ENTREPÔTS FRIGORIFIQUES. Le Conseil des ports nationaux exploite des entrepôts frigorifiques à Halifax, à Québec, à Montréal et à Vancouver. Au début, les seules installations étaient celles que possédait le gouvernement; mais, aujourd'hui, ces entrepôts concurrencent tous des établissements appartenant à des entreprises privées et, en général, les prix demandés sont les mêmes. En 1960, les recettes de $1,078,000 ne représentaient guère plus que les deux tiers des frais d'exploitation, amortissement et intérêts compris. Le problème est assez compliqué, du fait que, aux termes de la *Loi sur les installations frigorifiques,* le gouvernement subventionne ses concurrents. Dans de pareilles circonstances, il semble impossible d'éviter des pertes continuelles. Aucune raison n'oblige le gouvernement à maintenir ce service et il pourrait bien songer à se débarrasser des établissements qu'il possède actuellement.

FUMIGATION DES PLANTES. Le ministère de l'Agriculture inspecte à leur arrivée au Canada les produits végétaux importés; s'ils sont infestés, ils seront refusés ou fumigés. Des services commerciaux de fumigation font ce travail dans tous les ports, sauf à Montréal et à Saint-Jean, où, les services commerciaux n'étant pas satisfaisants, le ministère assure lui-même ce service. Le coût de ce service, frais généraux compris, est estimé à $33,000 par an; mais les recettes sont d'environ $10,000. Tant que le gouvernement

assurera ce service au tiers du prix coûtant, il est peu probable que l'entreprise privée en vienne jamais à fournir un service satisfaisant.

SERVICE D'UTILITÉ PUBLIQUE. Un certain nombre de ministères fournissent le chauffage, l'eau, la vapeur et l'électricité à des particuliers ou à des industries. Il s'agit d'une activité secondaire d'installations destinées à leur propre service mais, le gouvernement, grâce à la Commission d'énergie du Nord canadien, exploite lui-même une entreprise d'utilité publique. Le but principal de la Commission d'énergie du Nord canadien était de fournir l'énergie aux entreprises minières situées hors des régions que desservaient les sociétés d'énergie existantes. Son activité s'est étendue en vue de répondre à certains besoins des ministères et elle a récemment installé, très au sud (à Field en Colombie Britannique) une petite génératrice pour répondre aux besoins des parcs nationaux de la région.

Les centrales hydro-électriques des rapides Snare et de Mayo ont été aménagées pour servir deux entreprises minières et les taux ont été établis de façon à couvrir les frais de production. Contrairement à la pratique générale dans les entreprises d'utilité publique, on n'a pas demandé aux sociétés en cause de prendre des engagements destinés à protéger le gouvernement pour le cas où les mines cesseraient leur exploitation et qu'aucun autre débouché ne se présenterait pour ces centrales d'énergie.

VÉRIFICATION DE PELLICULES. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social maintient un service destiné aux industries qui emploient des substances radio-actives. Les travailleurs de ces usines portent, attachée à leurs vêtements, une petite pellicule. L'examen périodique de ces pellicules indique le degré de radiation auquel le porteur a été exposé. En 1954, on a fixé à 15c par pellicule le coût de cette vérification et ce taux est encore en vigueur. Les recettes ainsi obtenues représentent à peu près la moitié des frais annuels de $85,000 engagés par le gouvernement. Les industries bénéficient bien involontairement de cette subvention.

CALES SÈCHES. Le ministère des Travaux publics exploite trois cales sèches au bénéfice de l'industrie de la construction navale et de la réparation des navires. Deux de ces cales sèches se trouvent près de Québec; l'autre est à Esquimalt (C.-B.). Les cales sèches ont quatre principaux clients, deux sur chaque littoral. Ces établissements ne font que la moitié de leurs frais d'exploitation, de sorte que le déficit d'exploitation de $350,000 doit donc être considéré comme s'ajoutant à l'aide qui est accordée à la construction et à la réparation des navires au Canada. Tant que cette exploitation relèvera de l'État, il ne faut pas espérer qu'elle fasse ses frais, à moins de demander

des prix inabordables. Le gouvernement réaliserait sans doute une économie s'il confiait l'exploitation des cales aux usagers, et se contentait de leur verser un subside en espèces, dont il fixerait le montant comme bon lui semble.

SERVICES PERSONNELS

De nombreux Canadiens connaissent bien le service des passeports qui relève du ministère des Affaires extérieures. La délivrance d'un passeport est une prérogative de la Couronne et les citoyens n'y ont aucun droit en vertu des statuts. Le ministère fournit certains documents collectifs aux groupes de voyageurs, et il délivre des certificats d'identité aux apatrides.

Les droits exigés pour les passeports sont les mêmes depuis plus de trente ans. Le nombre de Canadiens qui voyagent à l'étranger a augmenté sensiblement et l'expansion prise par le Bureau des passeports a permis à ce service de continuer à produire un bon excédent, malgré l'augmentation des frais. Les recettes dépassent $725,000, tandis qu'on situe à $425,000 le montant des frais directs.

Un passeport n'est en réalité rien d'autre qu'une prière du souverain qu'il soit permis au porteur de circuler en toute sécurité dans les pays étrangers. On ne prétend pas que ce soit un certificat d'identité, même s'il est souvent considéré comme tel. On prend certaines précautions pour empêcher la délivrance illégitime des passeports; mais on est bien loin d'exiger ce qui permettrait d'attester de façon autorisée la nationalité du porteur. Faire la preuve des déclarations des requérants comporterait des dépenses supplémentaires et entraînerait des délais qui causeraient de graves inconvénients au public voyageur. Par conséquent, si, pour prévenir les abus, on voulait vérifier davantage les droits du requérant, il serait sans doute nécessaire de délivrer des documents provisoires «bons pour un voyage» lorsque le voyageur ne pourrait attendre une vérification complète. Vos commissaires n'émettent pas d'opinion à ce propos; toutefois, ils signalent que, dans les circonstances actuelles, il est inévitable, au Canada comme dans les autres pays, que certains passeports soient obtenus par des moyens frauduleux. Ce sujet est étudié davantage dans le rapport intitulé *Affaires extérieures*.

SERVICE À L'AGRICULTURE

L'appui que donne le gouvernement fédéral à l'agriculture, particulièrement dans les Prairies, comporte un vaste ensemble de subventions, de prêts, d'aide au transport, de restrictions à l'importation, de primes, de programmes d'aide aux cultures, de services de vente, de recherches scientifiques. Il com-

porte aussi de nombreux services rendus directement à certains agriculteurs. Les programmes dont il est question ci-dessous constituent une aide aux particuliers, mais ils ont aussi comme caractère commun d'assurer des avantages à l'ensemble de la population.

Registre des performances des bestiaux

La Direction de la production et des marchés du ministère de l'Agriculture applique plusieurs programmes dont l'objet est de publier le registre officiel des performances des animaux de race. Ce sont les inspecteurs du ministère qui font le travail sur place; on classe et on analyse à Ottawa les données contenues dans leurs rapports. Les registres officiels ainsi obtenus permettent de connaître les sujets de qualité supérieure et de mieux exploiter les troupeaux d'élevage. Le service est précieux pour l'agriculteur, non seulement parce qu'il lui permet d'orienter sa propre exploitation, mais aussi parce que la valeur commerciale de son cheptel se trouve rehaussée quand la performance en est attestée. En 1960-1961, on a estimé à un million et demi de dollars le coût de ce programme, tandis que les recettes provenant des droits prélevés pour ce service se montaient à moins de 20 p. 100 de cette somme.

Arbres destinés à des rideaux protecteurs

Au début du siècle, le gouvernement fédéral a voulu montrer aux agriculteurs des Prairies qu'il y avait avantage à créer des rideaux d'arbres protecteurs autour de leurs fermes. On fournit gratuitement aux agriculteurs des sauvageons qui leur permettent de faire ces plantations. Depuis 1901, on a ainsi distribué assez d'arbres pour ceinturer deux fois le globe terrestre. Cette entreprise entraîne une dépense d'environ $450,000 par an; un sauvageon coûte moins de 10c. De l'avis de vos commissaires, il semblerait que le but du programme, qui était de démontrer que certains arbres pousseraient dans les Prairies et que les rideaux protecteurs étaient utiles, a été atteint il y a bien des années. Selon eux, le programme aurait fort bien pu être abandonné ou organisé de façon à faire ses frais grâce à la perception d'un juste prix pour les arbres fournis.

Pâturages collectifs

En face d'une situation d'urgence durant les années 30, à la suite d'une sécheresse prolongée dans les Prairies, le gouvernement fédéral a décidé d'établir des pâturages collectifs. On voulait ainsi permettre aux producteurs de blé de diversifier leur exploitation grâce à des troupeaux mis en pâturage sur des terres impropres à la culture. Fort heureusement, la période de sécheresse a pris fin depuis longtemps. Par contre, le programme a continué et il fait aujourd'hui double emploi avec au moins un programme provincial.

Les droits imposés pour la pâture, la reproduction, le décornage et l'inoculation visent à recouvrer les frais directs du service; ils sont revisés de temps à autre de façon à tenir compte des changements dans le coût. En général, l'objectif est atteint; mais des frais indirects s'élevant à quelque $300,000 par année ne sont pas recouvrés. Les droits qu'impose le gouvernement fédéral sont généralement moins élevés que ceux qu'exige le gouvernement de la Saskatchewan pour un service semblable.

Cette entreprise semble relever des provinces et l'appui financier fédéral ne paraît guère justifié à moins d'une situation d'urgence dépassant les moyens provinciaux. Or, aucun état d'urgence de cette sorte n'existe depuis des années.

Nous recommandons donc: Que les divers services que le ministère de l'Agriculture et les organismes connexes rendent aux particuliers et aux entreprises commerciales soient étudiés en vue d'établir:

a) si les taxes, droits et autres frais perçus sont en rapport avec les services rendus, et

b) s'il est nécessaire et utile de rendre ces services et dans quelle mesure le gouvernement fédéral est tenu de les rendre.

3

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE FINANCIER

PRINCIPE FONDAMENTAL

Aucune disposition statutaire, d'application générale, n'exige qu'un prix soit exigé pour les services rendus à un particulier ou à une entreprise commerciale. La *Loi sur l'administration financière* accorde à l'exécutif beaucoup de latitude sur la question de savoir s'il y a lieu de taxer certains services et dans quelle mesure il faut tâcher de recouvrer les frais qu'engage le gouvernement:

> 18. Lorsque Sa Majesté fournit un service à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de ce service devrait être supportée par celui qui en est destinataire, le gouverneur en conseil peut, sous réserve des dispositions de toute loi concernant ledit service, prescrire par règlement le droit susceptible d'être imposé en l'occurrence.

D'autres lois sont plus précises. Certaines prescrivent les montants à imposer et d'autres établissent la base de calcul des redevances. Par exemple, la *Loi sur l'inspection de l'électricité* renferme la disposition suivante:

> 21. Les droits d'inspection et d'épreuve des lampes, compteurs et autres instruments et appareils électriques sont fixés de temps à autre par le gouverneur en conseil et ces droits sont réglés de manière qu'ils puissent, autant que possible, couvrir les frais occasionnés par la mise à exécution de la présente loi . . .

L'observance de dispositions comme celles-ci dépend de l'initiative des fonctionnaires des ministères; mais actuellement on ne tente vraiment rien pour savoir comment ils s'acquittent de cette responsabilité.

La principale faiblesse du point de vue de la loi, est qu'il n'existe aucune disposition d'application générale qui oblige les hauts fonctionnaires à soumettre les divers programmes à l'attention du Cabinet, détenteur statutaire du privilège de prélever des droits.

Vos commissaires croient qu'il y aurait plutôt lieu d'énoncer un principe général: les droits perçus doivent être établis de façon à couvrir la totalité des frais, sauf dans le cas où le gouverneur en conseil accorde une exemption précise, totale ou partielle. En conséquence, les services rendus gratuitement ou à un taux inférieur au prix coûtant exigeraient la sanction de l'exécutif, et les ministères seraient tenus de percevoir une taxe appropriée pour les autres. Il est bien évident qu'il faudra faire des exceptions. Par exemple, les services destinés à soulager la misère en cas d'urgence sont généralement accordés gratuitement. D'autre part, les services conférant des privilèges devraient être taxés de manière à produire un bénéfice. Les services qui concurrencent l'entreprise privée devraient peut-être adopter des tarifs commerciaux qui tiennent compte de la concurrence, même s'ils ne permettent pas de recouvrer tous les frais. Une autre méthode est toujours possible: dans certains cas, il peut être préférable de confier le service à un organisme privé moyennant remboursement ou subside.

COÛT DES SERVICES

Quelle que soit la ligne de conduite adoptée, il est absolument essentiel de connaître à tout moment ce que coûtent les services rendus. Ces données sont nécessaires pour diriger l'application des programmes et pour déterminer les prix à percevoir. Pour bien des raisons, les ministères et les organismes devraient tous tenir compte des mêmes éléments de coût et ils devraient viser à établir le coût réel du service, compte tenu des frais généraux, de l'amortissement et, le cas échéant, des intérêts. Il ne faudrait pas, comme cela se produit actuellement, que le coût de services qui se font concurrence soit fondé sur des pratiques comptables différentes quant aux éléments de coût qui entrent en jeu. Le Conseil des ports nationaux tient compte maintenant de l'amortissement, appelé dans la loi «fonds de réserve pour le remplacement des capitaux fixes», tandis que le ministère des Transports, qui gère d'autres ports, n'en fait rien.

Dans le rapport intitulé *La gestion financière,* vos commissaires ont recommandé que les ministères adoptent la comptabilité d'exercice et incluent, dans les dépenses d'exploitation, les frais cachés, tels que la dépréciation. L'élaboration, dans les ministères, d'une comptabilité destinée à répondre aux besoins de la direction fournira donc la base nécessaire, tandis que la répartition des frais et des recettes selon les programmes devrait permettre d'obtenir tous les renseignements désirés. Du moment que le coût des services est connu par la comptabilité ordinaire des ministères, plutôt que par des enquêtes périodiques, on ne devrait plus être exposé au danger d'ignorer les

changements dans le rapport entre les dépenses et les recettes, et la direction devrait être en mesure de remédier sans tarder à toute tendance au déséquilibre.

Dans la plupart des cas, les services se ressemblent et une même taxe pourrait être prévue pour chacun. Le coût de certains services, les essais de laboratoire par exemple, peut varier suivant la nature et l'étendue du travail et suivant le temps qu'il faut y consacrer. Dans ces cas, le coût peut être déterminé au moyen d'un registre indiquant la durée du travail et le matériel utilisé, et en tenant compte des frais généraux directs ou indirects.

ÉTABLISSEMENT DES TAXES

Les taxes ou droits exigés du public sont actuellement établis de trois façons: par la loi, par un décret en conseil ou par décision du ministre. Les droits et les taxes prescrits par la loi sont peu nombreux, mais ils suscitent bien des difficultés, parce qu'ils sont relativement immuables. Certains de ces droits n'ont pas changé depuis cinquante ans ou plus et il serait vain de s'attendre que le Parlement veuille ajouter à son programme surchargé des modifications de lois visant à hausser les taxes perçues pour certains services.

Les droits perçus pour la plupart des services importants sont établis par décret en conseil. L'initiative en est confiée aux hauts fonctionnaires, dont les recommandations sont généralement acceptées. Dans certains cas, la loi prescrit les grands principes à suivre pour l'établissement de ces taxes, dans d'autres cas, c'est le ministre qui en prend l'entière responsabilité.

S'il faut tendre, comme il se doit, à établir des taxes ou droits d'une façon systématique et à en faire la révision au besoin, il conviendrait d'éviter que ces taxes ne soient déterminées par la loi; il faudrait plutôt fournir aux hauts fonctionnaires des directives générales qui leur feraient connaître la volonté du gouvernement. Si l'on établissait le principe qu'il faut percevoir des droits et que ces droits doivent être suffisamment élevés pour couvrir la totalité des frais engagés, les ministères pourraient, comme on l'a dit précédemment, régler un grand nombre de ces questions eux-mêmes, sans avoir recours au Cabinet. Cependant, les exceptions, c'est-à-dire les services rendus au-dessous du prix coûtant, devront faire l'objet d'un décret en conseil, d'abord lorsque les taux sont établis et ensuite lors de la révision périodique. Dans tous les cas, la modification des taux, conformément à la ligne de conduite établie, devrait être du ressort exclusif du ministre lui-même, qui s'appuierait sur les conseils des hauts fonctionnaires.

Dans certains cas, pour prévenir les abus, un droit nominal a été fixé pour des services qui auraient pu être rendus gratuitement. Lorsqu'il faut écrire aux usagers du service pour percevoir les droits, il est à craindre que les frais

de comptabilité et d'écriture ne dépassent les recettes. Aucune règle générale ne peut être énoncée pour déterminer si l'on doit avoir recours à des droits préventifs; mais il faudrait que ceux qui imposent des droits uniquement à des fins préventives tiennent compte des frais de perception et des inconvénients que cela peut occasionner aux usagers légitimes de ces services.

MODES DE PERCEPTION

Les façons d'effectuer les paiements varient selon les programmes. On accepte tout: le paiement en espèces, les chèques visés ou non, les mandats-poste et les mandats-exprès. On fait crédit à certains usagers, et parfois on demande des arrhes. On a remarqué, au Bureau des brevets, par exemple, combien peut être compliquée et coûteuse la délivrance d'un reçu. Les circonstances étant très diverses, on ne peut pas généraliser, mais deux principes doivent inspirer les modalités de perception des droits: elles doivent être commodes pour le public tout en assurant convenablement la sauvegarde des deniers publics. Diverses façons de tenir la caisse et la comptabilité seront donc acceptables, depuis l'utilisation de la caisse enregistreuse jusqu'à l'octroi du crédit, comme on le fait dans les entreprises commerciales. En établissant la vérification interne dans les ministères (recommandation qui a déjà été faite), on tiendra compte des précautions nécessaires pour protéger les recettes.

4

MODIFICATION DES PROGRAMMES

Si l'on veut maintenir des services qui répondent vraiment aux besoins du public, il faudra faire mieux qu'on ne le fait actuellement. La situation évolue sans cesse et l'utilité des services croît ou décroît en conséquence. Les progrès économiques et techniques, les découvertes scientifiques, la modification des habitudes de travail, les nouveaux loisirs de la population et bien d'autres facteurs influent sur un grand nombre de programmes du gouvernement et, avec le temps, leur valeur augmente ou diminue. L'établissement de services similaires par les provinces ou par l'entreprise privée peut réduire au rôle de concurrent ce qui était à l'origine une initiative de pionnier. Des programmes qui suscitaient de grands espoirs quand on les a lancés peuvent, en raison d'une conception imparfaite, attirer de moins en moins d'usagers.

La situation change rarement du jour au lendemain. D'ordinaire, il faut plusieurs années pour qu'un service qu'on jugeait très utile le devienne si peu que les résultats obtenus en justifient difficilement le maintien. Mentionnons ici, par exemple, l'utilité de moins en moins grande de nos canaux comme voies de transport. Règle générale, on atteint plus rapidement le moment où les services d'urgence cessent d'être nécessaires; mais même ceux-ci peuvent demeurer utiles pendant quelques années.

La mise au point de ces services en raison de l'évolution de la situation est donc difficile, même si on laisse de côté les conséquences politiques éventuelles. Mais si rien n'est fait, il est inévitable que les programmes soient maintenus bien au-delà du moment où ils n'ont plus leur raison d'être. La meilleure garantie est probablement d'exiger que les droits perçus couvrent

les frais. Ainsi, les usagers eux-mêmes amèneront la suppression des programmes lorsque la valeur des services cessera de dépasser le prix à verser. Le premier avantage de cette ligne de conduite pourrait bien être qu'elle permet de reconnaître les programmes désuets ou d'apporter les remèdes nécessaires; l'augmentation des recettes prenant une place secondaire. Cependant, il faut aussi que les services administratifs examinent périodiquement ce que valent les programmes. La revision qu'en fera le conseil du Trésor constituera une autre sauvegarde. C'est uniquement par ces moyens qu'on réussira à éviter ce que coûtent l'inertie et l'expansionnisme et à modifier les programmes en fonction des besoins.

Voici, en résumé, ce qui peut entraîner la modification d'un programme:

- Il faudrait restreindre l'étendue ou la portée d'un service:
  –lorsque d'autres organismes, publics ou privés, offrent des services semblables;
  –lorsque la nécessité du service diminue ou que l'on aura atteint par d'autres moyens le but pour lequel il avait été créé;
  –lorsque l'état d'urgence devient moins grave.

- Il faudrait abandonner un service:
  –lorsque d'autres moyens se sont bien implantés;
  –lorsque les installations sont devenues désuètes ou que leur nécessité a disparu;
  –lorsque l'état d'urgence est passé (il serait bon que la loi fixe la date de cessation de ces services);
  –lorsqu'un service créé à titre de démonstration a atteint son but;
  –lorsque les recettes cessent de couvrir tous les frais du service sauf si le service est expressément exempté de recouvrer ses frais au moyen de ses recettes;
  –lorsque une aide est accordée à des groupes spéciaux, l'exploitation des cales sèches, par exemple, et que devant l'impossibilité d'équilibrer les recettes et les dépenses de façon permanente, il est préférable de verser une subvention ou un subside plutôt que de continuer à exploiter le service sur le plan fédéral.

Nous recommandons donc: 1 Sauf exceptions précisées par le gouverneur en conseil, que des taxes soient perçues
pour tous les services rendus au public et que le montant de ces taxes soit suffisant
pour recouvrer tous les frais engagés par le gouvernement pour rendre ces services.

2 Que les ministères et les organismes examinent chaque année les services qu'ils sont appelés à rendre au public afin de les modifier ou d'en proposer la modification de façon à ce que lesdits services restent en rapport avec les besoins du public.

INDEX

INDEX

B

D

E

F

G

M

N

O

P

Q

R

S

T



